

# NORAD I TURKANA

## – HØJMODERNISME I EN AFRIKANSK ØRKEN

■ MADS YDING

Forladte betonhaller, rustent fiskeriudstyr, og mindet om dengang Lodwar var centrum for en udviklingsindustri af en anden verden. Det er nogle af de få ting, der synes tilbage fra det udviklingseventyr, som Turkana-distriktet gennemlevede i 1970'erne og 1980'erne. Drevet af norske donormidler og de bedste humanitære intentioner så dette afsondrede område af Kenya en eksplosion af udviklingsprojekter og byggeaktivitet i denne periode.

Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), den norske stats udviklingsagentur, begyndte i slutningen af 1960'erne at støtte Turkana med udviklingshjælp. Op gennem 1970'erne og 1980'erne voksede porteføljen eksplosivt, men resultaterne udeblev. NORADs moderniseringsbestræbelser i Turkana er langt fra et enestående eksempel på, hvordan velmenende udviklingsaspirationer kan gå galt. Udviklingsprojekter, der genererede uforudsete resultater eller slog direkte fejl, er blevet behandlet og analyseret i henhold til mange modeller gennem tiden. Den amerikanske antropolog James C. Scott gav med bogen, *Seeing like a State – How certain schemes to improve the human condition have failed*, sit indspark i den kontinuerlige debat om forståelsen af fejlslagen udvikling. Helt centralt i Scotts undersøgelse af, hvordan autoritativ statsplanlægning slår fejl og ender i menneskelige katastrofer, står sammenfaldet af fire elementer: Statssimplifikationer, højmodernistisk ideologi, en villig og magtfuld stat, og et svagt civilsamfund.<sup>1</sup> *Metis* er et andet centralt begreb hos Scott. Dette begreb refererer til lokal viden om forholdene i et givent område, både de fysiske og de sociale. Scott argumenterer for, at højmodernistiske aspirationer ofte fører til en tilsidesættelse af, eller ligefrem undertrykkelse af, *metis* til fordel for mere abstrakt teknologisk og videnskabeligt funderet viden.<sup>2</sup>

På trods af, at Scotts undersøgelse tager udgangspunkt i moderniseringsprojekter udført af en central statsmagt, synes flere af de elementer, som Scott fremhæver, at gå igen i moderniseringsbestræbelser, hvor andre organisationer end statsmagten er centrale. Nærværende artikel vil behandle dele af NORADs moderniseringsaktiviteter i Turkana fra 1960'erne til 1985 og undersøge i hvilken grad disse kan analyseres og forstås gennem den model som Scott tegner i bogen. Artiklens fokus vil særligt ligge på NORADs engagement i fiskerisektoren og

---

1 Scott: *Seeing*, 4-5.

2 Scott: *Seeing*, 311.

undersøge, hvordan planlægning og implementering i denne sektor kan forstås i forhold til elementerne i Scotts model. Det er i den forbindelse vigtigt at advare mod en forsimplet anvendelse af at bemærke, at disse elementer er stærkt idealiserede og forsimplede. Således skal Scotts model betragtes som et fleksibelt analytisk redskab, der ikke kun kan anvendes til at analysere højmodernistiske katastrofer; men også kan bidrage til en forståelse af udviklingsarbejdet i Turkana.

#### TURKANADISTRIKTET

Turkana District, i dag Turkana County, er et af Kenyas største distrikter og ligger i den nordvestlige del af Kenya med grænser til Uganda, Sydsudan og Etiopien. Klimaet i Turkana er varmt og særdeles tørt, vegetationen i det meste af området domineres af årstidsbestemt nedbør og lavstammet buskvegetation. Nedbør i området er meget sjælden og uregelmæssig, hvorfor landbrug er næsten umuligt. I området er der dog to semipermanente floder, flere naturlige kilder og den mere end 250 km lange Lake Turkana, som danner provinsens østlige grænse. Således er mere end 90% af distriktet inden for 20 km rækkevidde af permanent vand.<sup>3</sup> Som følge af de klimatiske forhold i distriktet er turkanafolket traditionelt nomader, som ernærer sig ved dyreavl, primært får, geder, kameler og kvæg. Kameler og kvæg var meget værdifulde og dermed mere udbredte i velstående familier. Turkanaerne lever i store familiegrupper, og følger med årstiden traditionelle ruter for at finde græsgange til deres dyreflokke. Dyreholdet er stærkt idealiseret som indtægtsgrundlag; men hyrder i nærheden af søen har fra tid til anden suppleret deres kost med fisk og sporadisk landbrug i tørkeperioder.

Traditionelt er kvæg den eneste sociale valuta i turkanaernes samfund. Kvæg og mindre husdyr som får og geder spiller frem til i dag en afgørende rolle for etablering og vedligeholdelse af sociale relationer i området. Kvæg er indgangen til sociale relationer, alliancer, ægteskaber og politisk magt. Grupper, som ikke har kvæg og som må ernære sig som jægere, agerbrugere eller fiskere, er stigmatiserede som fattige og står uden for samfundet. Det er vigtigt at understrege, at det ikke er selve handlingerne at fiske, jage eller bedrive agerbrug, der er stigmatiserende; det er manglen på kvæg der konstituerer fattigdom og den lavere sociale status. Succesrige nomader har altid suppleret deres produktion fra husdyr med andre aktiviteter.<sup>4</sup>

Periodisk tørke rammer området og decimerer hyrdernes hjord betragteligt, i flere tilfælde bliver hyrder helt tvunget til at forlade deres levevej pga. tab af deres hjord. Dette er et velkendt fænomen for turkanaerne, et forhold de har levet med til alle tider. Derfor er risikospredning og tørkehåndtering indlejrede elementer i kulturen. I forbindelse med den her behandlede periode ramte to store tørker området: I 1960-61, hvor det skønnes at ca. 11.000 turkanaer blev tvunget

3 Helland: *Turkana*, 6-10; Ruud & Kjerland: *Norsk*, 114.

4 Broch-Due: 'Remembered', 51-57.

i nødhjælpslejre, og igen i 1979-80, hvor 90% af provinsens kreaturer og 80% af dens får og geder gik tabt. Tørken i 1979-80 tvang ca. 80.000, godt halvdelen af områdets befolkning i nødhjælpslejre.<sup>5</sup>

#### UDVIKLINGEN I TURKANA FØR OG UNDER NORADS ENGAGEMENT

Frem til Kenyas uafhængighed var Turkana relativt afskåret fra omverdenen. Den britiske kolonimagt lukkede i vid udstrækning området for missionærer og andre udviklings- og nødhjælpsorganisationer, særligt før 1950'erne. Kolonimagten havde ingen økonomiske interesser i området. Det tørre og ugæstfrie landskab havde ingen naturressourcer, som kunne eksporteres. Turkana forblev af den grund i periferien af Britisk Østafrika og senere kronkolonien Kenya. Frem til første verdenskrig havde den britiske kolonimagt ingen intention om at etablere egentlig administration i området, men derimod blot at holde turkanaerne i skak rent militært og derved sikre de omkringliggende områders sikkerhed. Af den grund var Turkana frem til 1918 mål for adskillige voldsomme straffeekspeditioner. I 1919 blev det endelig bestemt at Turkana skulle administreres af Britisk Østafrika.<sup>6</sup> Uroligheder, kvægrøveri og de deraf følgende britiske straffeekspeditioner fortsatte frem til 1928.<sup>7</sup>

Den britiske kolonialadministration satte kun i begrænset omfang gang i udviklingen af området. De tidligste humanitære tiltag fra officiel hånd var oprettelsen af nødhjælpslejre, nær Kalokol ved Lake Turkana, i 1924 og 1932.<sup>8</sup> I 1940'erne blev der foretaget flere vandboringer i Turkana. Disse var dels tiltænkt de udstationerede væbnede styrker og dels et forsøg på at øge kødproduktionen i krigstid. Det var kendetegnende for megen af den tidlige koloniale udvikling, at projekterne primært tjente administrationens formål og ikke var født ud af et ønske om at højne den generelle levestandard.<sup>9</sup>

Efter anden verdenskrig allokerede Storbritannien i højere grad end tidligere midler til udviklingsprojekter i kolonierne, hvilket også kom Turkana til gode. I 1951 startede the African Lands Development Organization (ALDEV) to kunstvandingsprojekter, ved Nakutan og Lodwar. Planen var at skabe 50.000 hektar landbrugsjord og dermed at gøre Turkana uafhængig af importeret korn. Produktionen faldt dog hurtigt efter etableringen og projekterne blev lukket i 1959. Foruden kunstvandning havde ALDEV frem til Kenyas uafhængighed flere udviklingsplaner for Turkana, bl.a. fremme af skovbrug og vandforsyning. ALDEVs planer blev dog som oftest helt opgivet, da der ikke kunne rejses økonomiske midler til

5 Hogg: 'New Pastoralism', 322-23.

6 Barber: 'Moving Frontier', 143-172.

7 Collins: 'Turkana Patrol', 115.

8 Lokuruka & Lokuruka: 'Ramifications', 133.

9 Helland: *Turkana*, 17.

driften. Udviklingen af Turkana var fra den centrale koloniadministration klart underprioriteret.

Efter den voldsomme tørke i 1960-61, fokuserede koloniadministrationen udviklingsaktiviteterne på at skabe et alternativ til tilværelsen som nomade. I 1961 blev der udstationeret en repræsentant for det koloniale fiskeriministerium i Kalokol for at opbygge permanent bæredygtigt fiskeri på søen.<sup>10</sup> I de sidste år af kolonihæredømmet begyndte administrationen at give udviklingsorganisationer adgang til området. I den forbindelse begyndte Oxfam i 1962, sammen med den Katolske Mission uddeling af fiskenet i nødhjælpslejrene.<sup>11</sup> Kolonimagten havde tidligere tilskyndet til fiskeri som en levevej for de nødlidende nomader, men det synes frem til starten af 1960'erne ikke at have været særligt ambitiøst, organiseret eller sammenhængende.<sup>12</sup>

Efter Kenyas selvstændighed i 1963 søgte den nye stat at integrere Turkana i den nye nation. Yderligere havde den unge kenyanske stat startet et fiskeriprojekt ved søen. Ideen var, i forlængelse af de koloniale planer, at skabe et levegrundlag for de pastoralister der var blevet gjort subsistensløse af tørken 1960-61. En udbygning af vejnettet til distriktet var altafgørende for at fremme distriktets udvikling. Forhandlinger med Norge, som havde en assistent i det kenyanske vejdirektorat, blev indledt i 1967, og tre år senere indgik man en aftale om norsk støtte til udbygning af vejnettet.<sup>13</sup> Forventningerne til fiskeriet på Lake Turkana gjorde, at nordmændene skønnede, at en større nybygget vej var nødvendig. Intet tyder imidlertid på, at de norske planlæggere havde foretaget nogen vurdering af distriktets økonomiske potentiale, inden arbejdet blev igangsat.<sup>14</sup> Ikke desto mindre var optimismen stor. Den kenyanske stat havde endnu ingen planer om at involvere Norge i fiskeriprojektet. Det mindsker imidlertid ikke de visioner, som nordmændene havde for deres engagement i Turkana. Således udtrykte direktøren for Norsk Udviklingshjælp, fra 1968 kaldet NORAD, Rudolf K. Andresen i 1967: "Norsk udviklingshjælp er foreløpig bare blitt bedt om å påta seg veibyggingen, som i seg selv er et enkelt nok prosjekt. De planer som vi også må ta stilling til, omfatter opplæringen av hundrevis av fiskere, båtbyggere, fiskeforedling, utvikling av små bysamfunn."<sup>15</sup> Som det fornemmes her, var visionerne store. Det kenyanske transportministerium fik ansvaret for byggeriet af vejen under assistance af norske ingeniører. Arbejdet blev igangsat i 1970 og stod færdigt i 1983. Den samlede pris for arbejdet blev NOK 325 mio., hvilket svarer til en kilometerpris på næsten NOK 1 mio. pr. kilometer. NORAD dækkede 200 mio., hvoraf 40%

---

10 Watson: *Evaluation*, 15; Helland: *Turkana*, 18.

11 Jul-Larsen: *The Lake*, 2.

12 Lokuruka & Lokuruka: 'Ramifications', 133.

13 Ruud & Kjerland: *Norsk*, 114-115.

14 Torstensen & Scott (red.): *Kenya*, 170.

15 Ruud & Kjerland: *Norsk*, 115.

gik til teknisk personale.<sup>16</sup> Byggeriet overskred budgettet flere gange og led under flere forsinkelser, især fordi den vejbelægning man oprindeligt havde valgt, måtte kasseres, da den ikke kunne klare klimaet i Turkana.<sup>17</sup> Da strækningen blev fuldt åbnet var trafikbelastningen på blot 40-50 biler i døgnet.<sup>18</sup> Vejen blev det dyreste projekt i NORADs engagement i Turkana. I budgetterne for vejen var der ikke medregnet drifts- eller vedligeholdelsesomkostninger. Klimaet i Turkana, med voldsom nedbør efterfulgt af hård tørke, sled så hårdt på vejbelægningen, at penge til vedligeholdelse måtte findes. Omkostningerne med at vedligeholde vejen blev så store, at de næsten umuliggjorde udbygningen og vedligeholdelsen af det øvrige vejnet i distriktet.<sup>19</sup> Turen mellem Lodwar og Kitale tog ved vejens åbning to en halv time, i 2003 tog den, grundet dårlig vedligeholdelse, mere end seks timer.<sup>20</sup>

I 1971 indgik Kenya og Norge KEN 007 aftalen. Med denne aftale blev NORADs støtte udvidet til fiskerisektoren ved Lake Turkanas vestlige bred. Op gennem 1970'erne støttede NORAD fiskeriet ved Lake Turkana massivt, men resultaterne udeblev. Internationalt vandt nye ideer frem i 1960'erne og 1970'erne. Særligt oppe i tiden var "agricultural and rural development", egnsudvikling eller distriktsudvikling. Ideen var en mere holistisk tilgang til udviklingsarbejdet, hvor de forskellige sektorer i højere grad skulle integreres. I 1979 fremlagde den kenyanske stat ASAL-planen<sup>21</sup> og under den blev NORAD og den kenyanske stat i november 1980 enige om KEN 040 aftalen, som dannede baggrund for Turkana Rural Development Programme (TRDP). TRDP var et forsøg på at skabe integreret distriktsudvikling i Turkana. I 1985 integreredes fiskeriprojekterne med TRDP og NORADs engagement blev samlet under KEN 040.

NORADs engagement var planlagt til 1995, men stoppede brat i 1990, da Kenya brød alle diplomatiske forbindelser med Norge pga. anklager om menneskeret-tighedsovertrædelser begået af præsident Daniel Arap Moi styre. Inden NORAD måtte trække sig ud af Turkana, var flere projekter allerede begyndt at vise tydelige tegn på fejlslagen strategi og implementering. En gruppe norske og kenyanske forskere vurderede i 1994, at TRDP ikke ville have været en succes, selvom projekterne havde fået lov til at løbet frem til den planlagte slutdato.<sup>22</sup>

---

16 I 1987 priser.

17 Helland: *Turkana*, 22.

18 Ruud & Kjerland: *Norsk*, 116.

19 Torstensen & Scott (red.): *Kenya*, 172.

20 Ruud & Kjerland: *Norsk*, 133.

21 Et samlet udviklingsprogram for Kenyas "Arid and Semi-Arid Lands", herunder Turkana distriktet.

22 Ruud & Kjerland: *Norsk*, 124.

## ET KOOPERATIV MED VOKSEVÆRK

NORAD udpegede hurtigt fiskeriet i Turkana som en sektor, hvori der succesfuldt kunne investeres. Udviklingen af fiskeriet ved Lake Turkana blev legitimeret med et ønske om at højne levestandarden for befolkningen og skabe et bæredygtigt alternativ til livet som nomade. NORAD opstillede tre overordnede mål: For det første skulle den lokale produktion øges for at afværge den bestandigt truende hungersnød og for at gøre provinsen mere uafhængig af fødevarer udefra. For det andet skulle nomaderne gøres fastboende, dels for at de bedre kunne benytte sociale faciliteter som skoler og sundhedsvæsen, og dels fordi dette kunne støtte udviklingen af selvforsynende lokalmiljøer. For det tredje skulle der opbygges bæredygtige produktionskooperativer til gavn for lokalbefolkningen og distriktets økonomi.<sup>23</sup>

NORAD så et økonomisk stærkt og uafhængigt kooperativ som det bedste fundament for at øge fiskeproduktionen, få højere pris for produktet, få lokale fiskere i arbejde og forbedre ernæringssituationen for Turkanas borgere gennem skabelsen af et internt marked.<sup>24</sup> At oprettelsen af kooperativer var et led i udviklingen af fiskeriet, var ikke en fremmed tanke for den kenyanske stat. Økonomisk statsstøtte til erhverv var ofte betinget af oprettelsen af et kooperativ efter en fastsat model.<sup>25</sup> Den kenyanske stat dannede i 1968 Turkana Fishermen's Cooperative Society (TFCS) som en sammenslutning af mange små fiskerikooperativer langs Lake Turkanas vestlige bred. Oprindeligt var kooperativet tænkt som en paraplyorganisation, hvorigennem simpel assistance til almindelige fiskere kunne gives. Fokus var på traditionelle fiskerimetoder og begrænset afsætning af overskudsproduktionen. I 1971 startede NORAD sin støtte til TFCS og fokus skiftede hurtigt til opbygning af selve organisationen.

NORAD havde et klart ønske om at modernisere fiskeriet rent teknisk. Således blev det tidligt besluttet, at der skulle fokuseres på moderne glasfiberbåde og nyindkøbte net på bekostning af mere traditionelle træbåde. De indkøbte fartøjer viste sig dog for små til fiskeri langt fra kysten, så større glasfiberbåde måtte snart indkøbes. De lokale fiskere var ikke i stand til at vedligeholde eller reparere glasfiberbådene selv, som de havde været med træbådene, og da TFCS lukkede det eneste værksted i distriktet pga. stigende driftsomkostninger, blev bådene taget ud af drift. I begyndelsen af 1980'erne blev der atter fisket fra træbåde på Lake Turkana.<sup>26</sup>

I starten af 1970'ere var fiskeriet ved søen præget af et mylder af forskellige aktører, hvoraf TFCS blot var én af mange. Private bådejere, fiskekøbmænd, som lejede udstyr til fiskere mod ret til en andel af deres fangst, og små ad hoc for-

23 Broch-Due: *From herds*, kap 7, 34.

24 Broch-Due: *From herds*, kap 7, 35.

25 Broch-Due: *From herds*, kap 7, 21.

26 Broch-Due: *From herds*, kap 7, 36.

samlinger af private fiskere prægede produktionsbilledet. Flere af de større købmænd og bådejere var ikke turkanaere, men somaliere eller luoere.<sup>27</sup> De kom til Turkana med fiskeriekspertise og tog turkanaerne som daglejere på deres fartøjer eller købte og distribuerede deres fangst. NORAD så det som en af deres opgaver at beskytte turkanaerne mod udnyttelse udefra og misforstod i høj grad de private købmænds rolle. Man antog, at turkanafiskerne var fanget i gældsspiraler hos købmændene, og at disse profiterede voldsomt på handlen; men realiteten var nærmere at producenter og bådejere ofte stod i gensidigt fordelagtige forhold. De mange private aktører var i stand til at udkonkurrere TFCS i de første år af 1970'erne. NORAD pressede derfor den kenyanske regering til at give TFCS monopol på al handel med fisk landet på Lake Turkanas vestlige bred. Monopolet blev givet i 1973 og endeligt implementeret i 1977.<sup>28</sup>

Gennem slægt og årelange handelsrelationer havde de private fiskehandlere og bådejere dannet komplekse handelsnetværk både i og uden for Turkana. Monopolet afbrød disse forbindelser. Med monopolets indførelse gik markedet fra overvejende at være sælgers marked til at blive købers marked. Flere fiskere og købmænd flyttede deres aktiviteter til søens østlige bred. Dermed forsvandt fundamentet for fiskedistributionen i Turkana, som ellers bidrog til at forbedre ernæringssituationen i området, et af NORADs kardinalpunkter med udviklingshjælpen.<sup>29</sup>

De fiskere, som ikke havde kapacitet til at fragte deres fangst til den østlige bred, kunne nu udelukkende benytte sig af TFCS' tilbud. Da fokus fra NORADs side var at skabe et økonomisk stærkt TFCS, måtte prisen på indkøb af fisk holdes lav for at sikre maksimal fortjeneste ved videresalget. Denne strategi lykkedes op til midten af 1980'erne, hvor private igen begyndte at komme ind på markedet. I perioden indtil da fik TFCS' medlemmer 39,2% mindre for deres fisk end fiskere, som solgte på østbredden.<sup>30</sup> TFCS gav deres fiskere en fast pris for deres fangst, og da fiskepriserne steg i perioden fra 1975 til 1985 steg TFCS fortjeneste markant på bekostning af producenterne. Grundet inflation fik TFCS' producenter en stadig dårligere realindkomst. En studie af fiskeriprojektet konkluderer: "The TFCS prices at which the fishermen and women on the western shore are required to sell their fish are in no way proportional to the cost in terms of labour and equipment which enter into the production process."<sup>31</sup> På grund af de lave priser hos TFCS blev fiskere i stadig større omfang tvunget til at supplere deres indtægt med anden aktivitet, hvilket igen mindskede fangsten og dermed TFCS' indtægter. I midten af 1980'erne må flere fiskere forlade erhvervet og søge anden subsistens

---

27 En af de største etniske grupper i det nuværende Kenya.

28 Broch-Due: *From herds*, kap 7, 22- 27.

29 Broch-Due: *From herds*, kap 7, 28.

30 Broch-Due: *From herds*, kap 7, table 4.

31 Broch-Due: *From herds*, 31, l 20-23.

på grund af de dårlige betingelser hos TFCS. Mange endte i fattigdomsspiraler i nødhjælpslejrene.<sup>32</sup> Udover de dårlige priser syntes medlemmerne ikke at opleve nogen fordele. Uddelingen af net og både var styret af den lokale ledelse i TFCS afdelingen, som i høj grad tilgodeså slægtskaber og andre alliancer. Medlemmerne havde ingen reel indflydelse på kooperativets aktiviteter, og organisationen var i højere grad et instrument for den lokale ledelse, end en organisation, der repræsenterede producenternes interesser. Der fandtes en række valgbare poster i kooperativet, men valgene var rent proforma; slægtskab og klientelisme havde længe inden stemmeafgivningen fordelt de lokale poster.

Det er tydeligt, at TFCS led under et internt kommunikationsproblem. Der var en barriere imellem ledelsen i lokalafdelingerne og de udenlandske teknokrater, som havde den overordnede ledelse. Ledelsen af lokalafdelingerne var i høj grad politiseret, og de udenlandske eksperter formåede ikke på tilstrækkelig vis at kommunikere med lokalafdelinger om fx uddeling eller lagerstatus af net eller salt til konservering. NORADs svar på problemet var at flytte fokus fra aktiviteter i lokalafdelingerne vedrørende den faktiske produktion til interne anliggender i TFCS' hierarki.<sup>33</sup> TFCS' overskud gik næsten helt ubeskåret til drift af selve organisationen. Medarbejderstaben voksede gennem perioden markant. Særligt rådgivere, tekniske konsulenter og andre eksperter blev hyret for at løse forskellige af kooperativets driftsproblemer. Budgetterne vidner om, at udgifterne til organisationens bureaukrati galoperede i 1980'erne. Udgifterne til *fixed assets*, dvs. stab, bygninger mv., steg med 1084% fra 1979/80 til 1982/83, hvor medlemstallet i samme periode voksede med blot 45,8%.<sup>34</sup> Tallene viser et voldsomt udbygget organisationsapparat, hvis driftsomkostninger var ude af kontrol.

En evalueringsrapport over fiskeriprojektet fra 1985 konkluderede, at NORAD reelt ikke havde kontrol med, hvad deres støtte gik til, og at der hidtil ikke havde været fornøden kontrol med udgifterne i TFCS.<sup>35</sup> Denne manglende kontrol med udgiftsniveauet skyldtes dels dårlige investeringer i tekniske løsninger uden fornødne forudgående undersøgelser, dels dårlig kommunikation med en utilstrækkeligt uddannet stab i lokalafdelingerne. NORAD drev indtil 1981/82 TFCS gennem tekniske rådgivere og ledere. Det var hensigten, at disse skulle uddanne lokale til senere at overtage driften fuldstændigt. Fokus har tilsyneladende været på drift og udbygning af organisationen, hvilket medførte at etablering af lokal kapacitet kun fandt sted i meget begrænset omfang. Regnskabsåret 1981/82 var det første, hvor lokale selv havde ansvar for kooperativet, dog stadig under vejledning fra udenlandske eksperter. På dette tidspunkt var TFCS blevet en så kompleks organisation med så store økonomiske problemer, at den nye ledelse

---

32 Broch-Due: *From herds*, kap 4, 23-31.

33 Watson: *Evaluation*, 38-39.

34 Watson: *Evaluation*, 80, table 1. Sætersdal: *Aid to*, 10, table 1.

35 Watson: *Evaluation*, 63.



stod magtesløs over for udfordringerne med at bremse det voksende udgiftsniveau. I 1983 blev TFCS' ledelseskomite fyret, den valgbare styrelse permanent afskaffet og kooperativet sat under administration af et udenlandsk konsulent- og ledelsesbureau.<sup>36</sup>

I 1985 kom fiskeriprojekterne ind under KEN040 aftalen og blev dermed en del af TRDP. Analytikere advarede i den forbindelse om, at et fortsat TFCS monopol ville være direkte skadeligt for fiskeriet på Lake Turkana.<sup>37</sup> Fra 1971 til 1985 brugte NORAD NOK 24,6 mio. på at støtte kooperativet, men kooperativet blev aldrig en økonomisk bæredygtig virksomhed.<sup>38</sup> NORADs støtte gik indtil 1974 gennem det kenyanske *fisheries departement*, men grundet utålmodighed begyndte NORAD at omgå den kenyanske statsadministration og støtte TFCS direkte, en tendens som skulle få langt mere udtalt i TRDP. Resultatet af den dårlige økonomi og den manglende kommunikation mellem lokalafdelingerne og centralledelsen blev at TFCS' troværdighed som almennyttig organisation og monopolindehaver, eroderede perioden igennem. Det havde den konsekvens, at fiskere i stigende grad handlede deres produktion på østbredden eller til smuglere i Turkana, hvilket fik fatale følger for kooperatives økonomi.

Overordnet kan det siges, at TFCS fik lov til at vokse sig stor i optimismen omkring fiskeriets potentiale, hvor organisationen nåede proportioner langt udover, hvad de lokale forhold tillod. Støttet af NORAD blev der opbygget et kompliceret bureaukratisk organisationsapparat, domineret af eksterne rådgivere og specialister, langt over hvad ressourceniveauet i fiskerisektoren eller den lokale organisationskapacitet kunne retfærdiggøre. Fokus flyttede sig hurtigt fra simple traditionelle løsninger til langt mere avancerede og kostbare teknologiske løsninger. Da fangsttallene og vandstanden dalede mod slutningen af 1970'erne var organisationen blevet så bureaukratisk og driftsomkostningerne så høje, at udviklingen ikke kunne vendes. Med NORADs støtte fik udviklingen lov til at fortsætte indtil reorganisationen af hele fiskeriprojektet under KEN 040 i 1985. TFCS blev under KEN 040 sat under skrappe økonomiske krav, men måtte alligevel indstille driften, idet støtten forsvandt i 1990. Kooperativet blev aldrig bæredygtigt.

## OPTIMISME OG 'DET NYE BJERG'

De norske bistandsydere havde ambitiøse planer for fiskeriet ved Lake Turkana, planer som den kenyanske regering ikke altid delte. Den kenyanske regering var oprindeligt interesseret i at udbygge landets industri. Der blev i 1970 etableret kontakt til den græske forretningsmand Apostolos Mamatas, som den kenyanske stat tilbød monopol på kommercielt fiskeri på Lake Turkana forudsat at han byggede en fiskemelsfabrik i området. Man forventede en fabrik af denne type kunne

---

36 Broch-Due: *From herds*, kap 7, 38-39.

37 Helland: *Turkana*, 22, 83.

38 Watson: *Evaluation*, 8.

producere dyrefoder til resten af landet samt en overskydende produktion, som kunne generere eksportindtægter.<sup>39</sup> NORAD frygtede, at deres nylige investering i hoved vejen ind i Turkana ville blive udnyttet kommercielt til eksport af distriktets ressourcer, stik imod de norske mål. NORAD begyndte af den grund at presse den kenyanske regering til at afslutte samarbejdet med Mamatas, og i forhandlingerne truede nordmændene direkte med at indstille deres støtte til Turkana, hvis distriktets ressourcer skulle bruges kommercielt og uden lokalbefolkningen som primær beneficier. En presset kenyansk regering måtte i 1972 acceptere NORADs krav og opgive samarbejdet med Mamatas.<sup>40</sup> For at vise sit engagement bevilgede NORAD mellem 1970 og 1972 moderne fiskerbåde i glasfiber, moderne net, tekniskpersonel til operationen af dette udstyr samt et 36 fod stort norsk forskningsfartøj, *Iji*. Forløbet omkring forhandlingerne vedrørende fiskemelsfabrikken og Mamatas kommercialisering af fiskeriet på Lake Turkana gav NORAD det indtryk, at den kenyanske stat fundamentalt set negligerede befolkningen i Turkana og blot ønskede at udnytte distriktets ressourcer i de øvrige dele af landet. Der blev i NORAD skabt en forståelse af, at det var organisationens opgave at beskytte Turkanas befolkning mod udnyttelse udefra, endog fra deres egen stat.<sup>41</sup>

Efter bruddet med Mamatas pressede den kenyanske stat på for at få NORAD til at udnytte ressourcerne i søen, og en norsk delegation blev i december 1973 sendt til Turkana for at vurdere mulighederne for at udbygge fiskeriet. Delegationen anbefalede i 1974 byggeriet af et fryseanlæg til forarbejdelse af fangsten i søen. Undersøgelser udført i 1976 og 1977 viste, at der kunne landes mellem 20.000 og 200.000 tons fisk om året fra Lake Turkana. Med denne information mente udvidede NORAD planerne for anlægget betydeligt.<sup>42</sup> I 1978 blev der indgået en aftale med den kenyanske regering om byggeriet af et fileterings- og fryseanlæg samt fryselager, isproduktion og kontorbygninger til afsætningspersonale, i Kalokol ud til Fergusons Gulf. Planen var at fisk, fanget af TFCS' fiskere, skulle sælges fersk til TFCS i stedet for soltørrede som tidligere. Fangsten skulle derefter bearbejdes på anlægget med henblik på lokalt forbrug og eksport. Tanken var, at det nye frosne produkt ville sikre TFCS og dermed dets medlemmer en højere pris for fiskene. I 1978 sendte NORAD flere tekniske eksperter til Turkana for at planlægge og lede byggeriet, som var budgetteret til NOK 7-8 mio. Da anlægget stod færdigt i 1981 havde det kostet mere end det dobbelte: NOK 15 mio.<sup>43</sup> Situationen havde imidlertid ændret sig, siden planerne for anlægget blev undfanget. I 1980 fik stigende oliepriser, faldende fangst og dårlig økonomi i TFCS, som skulle drive anlægget, NORAD til at sende en delegation til Turkana for at revur-

---

39 Ruud & Kjerland: *Norsk*, 118.

40 Østby: *Utviklingen*, 79-82.

41 Ruud & Kjerland: *Norsk*, 116.

42 Ruud & Kjerland: *Norsk*, 120.

43 Sætersdal: *Aid to*, 1-2, 25-26. Ruud & Kjerland: *Norsk*, 118-119.

dere anlægget. NORADs ekspertdelegation kom med flere ændringer til plantegningerne, men til ingen nytte. Allerede inden anlægget stod endelig færdigt, havde NORAD forsøgt at sælge dele af inventaret. Anlægget blev lukket umiddelbar efter åbningen, og i 1985 blev bygningerne brugt af lokale fiskere til at opbevare deres produktion af soltørrede fisk.<sup>44</sup> Turkanaerne selv kaldte det kostbare anlæg *the new mountain*, 'det nye bjerg'.

Der var flere årsager til, at planerne om fryse- og forarbejdningsanlægget måtte opgives. En af de væsentligste var, at fangsten ikke levede op til NORADs optimistiske forventninger. De undersøgelser, som NORAD foretog af ressourcegrundlaget i søen, faldt sammen med en rekordstor fangst i 1976, det såkaldte *tilapia-boom*, hvor 17.044 tons fisk blev fanget mod 4.236 tons året før. Efter fangstrekorden i 1976 lød de mest beherskede forventninger på 20.000 tons pr. år, og det var på den baggrund at anlægget blev planlagt. Årene efter 1976 var da også bedre end de foregående; men senere faldt fangsten støt, og i 1984 var fangsten blot det halve af den i 1976.<sup>45</sup> Disse store udsving i fangsttallene skyldtes, at vandstanden i søen varierer betydeligt fra år til år. Lake Turkana har ingen afløb og i det varme klima er fordampningen fra søen så stor, at vandstanden stiger og falder dramatisk i tak med regnmængden i det etiopiske højland. Således steg vandstanden i Lake Turkana med 4 meter fra 1975 til 1977 for derefter at falde 10 meter fra midten af 1977 til 1978.<sup>46</sup> Arealet af Fergusons Gulf, som var de vigtigste fiskevande i søen, faldt fra 1975 til 1985 med 71,5%.<sup>47</sup> Disse udsving i søens vandstand var almindelig kendt, ikke blot af lokalbefolkningen, men også af briterne, som havde undersøgt vandstands niveauet i søen op gennem 1970'erne. En undersøgelse fra 1980 gjorde NORAD opmærksom på denne viden, men da var det for sent at ændre planerne.<sup>48</sup> Meget tyder på, at udviklingsiver og utålmodighed førte til en forhastet og overmodig planlægning. Udover det pres den kenyanske regering lagde på NORAD for at udnytte ressourcerne i søen, synes også det norske storting at have presset på for at få projektet søsat og pengene brugt.<sup>49</sup>

Fryse- og forarbejdningsanlægget led imidlertid også af problemer af mere tekniske problemer. Der var flere fejl som gjorde, at værkets drift var blevet betydeligt besværet og fordyret, selvom den fornødne mængde råmateriale havde været til rådighed. De norske ingeniører blev først i 1980 opmærksomme på at der ikke var tilstrækkelige mængder ferskvand i området til at drive produktionen. Fordampning over århundreder har gjort Lake Turkanas vand stærkt mineraliseret og uegnet til indtagelse for mennesker og husdyr.<sup>50</sup> Da anlægget på davæ-

---

44 Watson: *Evaluation*, 42.

45 Watson: *Evaluation*, 73, tabel 1.

46 Watson: *Evaluation*, 77, appendix 5a.

47 Watson: *Evaluation*, 43.

48 Sætersdal: *Aid to*, 7-9.

49 Ruud & Kjerland: *Norsk*, 120.

50 Avery: *What future*, 16-18.

rende tidspunkt var næsten operationsdygtigt, måtte der igangsættes et større brøndudgravningsprojekt for at afhjælpe problemet.<sup>51</sup> Ligeledes synes der ikke at være taget tilstrækkelig højde for temperaturen i Turkana, som ofte rammer 40°C. Anlæggets konstruktion resulterede i et betydeligt tab af kulde og dermed en fordyrelse af produktionsomkostningerne. Således ville anlægget ikke kunne give overskud, hvis produktionsomkostninger, vedligeholdelse af maskinerne samt disses nedskrivning sammenholdes med filetpriserne i 1981.<sup>52</sup> De tekniske problemer kan i høj grad ses som resultatet af sjusket og forhastet planlægning.

NORAD blev tillige gjort opmærksom på negative sociale konsekvenser ved byggeriet af anlægget. Blandt de største sociale konsekvenser var en markant ændring i ægteskabsmønstre og forholdene mellem kønnene. En øget professionalisering af fiskerierhvervet gjorde det nødvendigt for fiskerne at opholde sig relativt tæt på en af TFCS' afdelinger, og lokale forventninger til anlægget resulterede i en betydelig migration til området omkring Kalokol. Dette nye bosættelsesmønstre havde dramatisk indflydelse på størrelsen af den kvæghjord, som bosættere kunne opbygge. Befolkningen i bosættelserne blev af den grund stigmatiseret som fattige af den øvrige befolkning. Af samme grund var det utroligt svært for unge mænd fra bosættelserne at skaffe social kapital og dyr nok til at kunne gifte sig formelt. I bosættelserne var brugen af konkubiner og uformaliserede ægteskaber meget udbredte og det satte kvinderne i disse forhold i en særdeles sårbar position, både i forhold til deres samlever og deres familier. Yderligere risikerede konstruktionen af anlægget at skade kvinders økonomiske situation. Traditionelt var det kvinderne der stod for at rense den landede fisk, for hvilket de blev kompenseret i form af de resterende indvolde, som blev brugt til madlavning og olieproduktion til videresalg. Anlæggets produktion lagde op til indkøb af fersk ubehandlet fisk direkte fra de mandlige fiskere og omgik dermed det led i forarbejdningen som hidtil havde været afgørende for kvinders økonomi. Da kvinder i Turkana traditionelt ikke var afhængige af deres mænd for økonomiske indtægt, eller havde krav på dele af denne, placerede den nye forarbejdning på anlægget bosættelsernes kvinder i en meget udsat position. Denne position blev yderligere forværret af de nye familiemønstre, idet børn født udenfor formaliserede ægteskaber udelukkende var kvindernes ansvar.<sup>53</sup>

Hertil kom at den lokale købekraft var så begrænset, at kun de færreste ville have råd til at købe fersk eller frosen fisk til markedspris, men dette har tilsyneladende ikke mindsket selvsikkerheden omkring anlæggets positive effekter på turkanaerne.<sup>54</sup> Den frosne og ferske fisk egnede sig meget dårligt til transport i Turkanas klima. Således var det ikke muligt at nå ud til de dele af befolkningen,

---

51 Sætersdal: *Aid to*, 29.

52 Sætersdal: *Aid to*, 31-33.

53 Storås & Broch-Due: 'Fish and goats', 10-11.

54 Sætersdal: *Aid to*, 41-48.

som havde det største behov, nomaderne på afsidesliggende græsgange. Anlæggets produktion kunne altså kun afsættes til byer og steder, som havde frysekapacitet til opbevaring, og sådanne aftagere fandtes der kun ganske få af i Turkana. Følgelig måtte en del af produktionen eksporteres ud af distriktet for at undgå, at den skulle forgå i varmen. Et af NORADs kardinalpunkter i forhandlingerne med den kenyanske regering om støtten til fiskeriet var netop at ressourcerne skulle komme distriktets befolkning til gode, ikke blot økonomisk men også ernæringsmæssigt. Således synes nogle af de konsekvenser anlægget medførte, at modarbejde dele af NORADs oprindelige hensigt med udviklingshjælpen.

Der blev aldrig landet flere fisk fra Lake Turkana end i 1976 under tilapia-boom'et, og Fergusons Gulf tørrede næsten ud. Tilbage på bunden af den udtørrede sø lå det efterladte vrage af forskningsfartøjet *Jji*, som monument over de store ressourcer NORAD havde investeret i teknologi i fiskerisektoren.<sup>55</sup> 'Det nye bjerg' led ingen bedre skæbne, vandstandens fald betød at anlægget kom til at ligge et par kilometer inde i landet. Produktionen på anlægget blev aldrig igangsat, og bygningerne blev i 2003 brugt til forsamlingshus.<sup>56</sup>

#### KEN 040 OG TRDP – 'NORKANA'

I 1978 bad en officiel kenyansk delegation NORAD om at øge sit engagement i Turkana. Året efter anbefalede en NORAD delegationen påbegyndelse af projekter i 3 sektorer: Skovbrug, sundhed og landbrug ved kunstvanding. På trods af, at mindst 70% af befolkningen i Turkana levede af kvægavl, blev ingen projekter til fremme af kvægdrift inddraget i TRDP fra begyndelsen.<sup>57</sup> NORADs udkast til planen for projekterne blev accepteret uden indvendinger fra den kenyanske regering, og KEN 040 aftalen, som startede projektet, blev underskrevet i november 1980.<sup>58</sup> Alle midler skulle formelt igennem den kenyanske administration, inden de kom ud til projekterne. Dette skulle medvirke til det der blev betegnet som lokal kapacitetsopbygning. Det kenyanske bureaukrati var dog langsommeligt, NORAD blev utålmodige, og som med støtten til TFCS begyndte NORAD snart at omgå det kenyanske statsapparat. NORAD benyttede *direct disbursement* klausulen i KEN 040 aftalen, hvilket muliggjorde at NORAD selv implementerede projekterne i Turkana uden officiel kenyansk indblanding.<sup>59</sup> NORAD blev snart egenrådig i Turkana, og TRDPs portefølje voksede eksplosivt. NORAD kom til at finansiere 80% af samtlige udgifter i Turkana, et vidne om organisationens dominans i området, som eftertiden spøgefuldt har kaldt "Norkana".<sup>60</sup>

55 Watson: *Evaluation*, 59.

56 Ruud & Kjerland: *Norsk*, 133.

57 Torstensen & Scott (red.): *Kenya*, 182.

58 Helland: *Turkana*, 40-41.

59 KEN 040, Article III (3), 6. Gengivet i Sørbø: *A review*, Annex 2.

60 Ruud & Kjerland: *Norsk*, 123.

Noget tyder dog på at NORAD, som ikke var struktureret til projektilimplementering i dette omfang, begynder at lide under manglende administrativ kapacitet.<sup>61</sup> Mange projekter fik karakter af at være ad hoc løsninger, og i flere sektorer blev situationen direkte forværret. Særligt landbrugsprojekterne led. Grundet kompliceret maskineri, overambitiøs planlægning og dårlig organisation var produktionsomkostningerne pr. hektar tre gange højere end produktionens værdi. En evaluering i 1987 vurderede, at befolkningen i landbrugskooperativerne havde lavere indkomst og dårligere ernæringssituation end de tørkeramte nomader som ingen hjælp modtog.<sup>62</sup> Situationen var ikke meget bedre i de andre sektorer.<sup>63</sup> TRDPs største succes var en veterinærservice som blev lanceret i 1984. Det var dog kun 2% af det samlede budget for TRDP, der gik til at fremme kvægdrift.<sup>64</sup>

Da projekterne stoppede i 1990, var der brugt langt over NOK 1 mia. på TRDP.<sup>65</sup> Langt størstedelen af denne sum var brugt i de byområder, som udviklingsprojekter siden starten af 1970'erne havde søgt at etablere. Byerne havde tiltrukket store folkemængder, hvilket medførte øget pres på naturressourcerne i de områder. Allerede i 1983 blev kun halvdelen af Turkana's areal udnyttet og 46% af befolkningen boede mindre end fem kilometer fra en fast bosættelse. Disse bosættelser blev i slutningen af 1980'erne deciderede fattigdomsfælder, hvor vold, druk og prostitution blev sidste udvej for den desperate befolkning.<sup>66</sup> TRDP kritiseres af flere for at have skabt nødhjælpsafhængighed, idet alle projekter blev planlagt, finansieret og ledet af nordmænd. Der blev ikke skabt lokal kapacitet, som kunne sikre udviklingens bæredygtighed. Uden støtte kollapsede flere projekter og over en årrække er de fleste fiskeri- og landbrugsanlæg i Turkana blevet helt eller delvist forladt og står i dag tilbage som spøgelsesbyer i ørkenen. Kun samfundets absolut fattigste var bundet til byerne og landbrugsprojekterne.<sup>67</sup> Dette bidrog betydeligt til, at turkanaerne stod svagere, da NORAD rejste hjem end da de kom.<sup>68</sup>

## EN HØJMODERNISTISK KATASTROFE?

I NORADs moderniseringsbestrebelselser kan der identificeres flere af de elementer, som Scott arbejder ud fra i *Seeing like a state*. Tydeligst er den stålsatte tillid til moderne teknologi og rationel industriel produktion, samt en fuldstændig manglende forståelse for lokale forhold, sociale som miljømæssige. Det storstilede byggeri af fryse- og forarbejdningsanlægget, 'Det nye bjerg', er vel nok den tydeligst manifestation af højmodernistisk ideologi hos NORAD. Tilgangen til og udførel-

---

61 Helland: *Turkana*, 63.

62 Helland: *Turkana*, 71, 73.

63 Helland: *Turkana*, 69-88.

64 Torstensen & Scott (red.): *Kenya*, 183.

65 Ruud & Kjerland: *Norsk*, 124 – I 2001 priser.

66 Hogg: 'New Pastoralism', 323, 230; Ruud & Kjerland: *Norsk*, 133.

67 Broch-Due: 'Remembered', 66-67.

68 Ruud & Kjerland: *Norsk*, 130-133.

sen af projektet rummer en næsten naiv tro på, at moderne teknologi og masseproduktion kunne løse komplekse sociale og økonomiske problemer. NORAD forekommer at være blevet grebet af en utopisk optimisme omkring mulighederne for, med moderne teknologi som motor, hurtigt at skabe industrielt fiskeri på søen. Rapporterne omkring fileterings- og fryseanlægget afspejlede helt frem til 1985 en tiltro til, at anlæggets installationer kunne udnyttes med hjælp fra yderligere teknisk assistance. Først i 1985 blev det vurderet, at anlægget ikke ville kunne benyttes fremadrettet i produktionen hvorefter videreudviklingen af anlægget indstilledes.<sup>69</sup> Generelt var diskursen i evalueringsrapporterne indtil midten 1980'erne præget af viljen til at inkorporere teknologi og fremme teknologiske løsninger. En tidligere ansat ved NORAD i Kenya har efterfølgende udtalt: "We had this development thinking that technology would solve all the problems."<sup>70</sup> En udtalelse, som rammende karakteriserer udviklingsparadigmet hos NORAD, og som forekommer nært beslægtet med Scotts ide om højmodernisme.

Problemerne knyttet til den skuffende fangst på grund af vandstands niveaue er et helt tydeligt eksempel ikke blot på en manglende opmærksom på *metis*; men også en vis blindhed over for vestlig videnskabelig viden. Udviklingsiver og tiltro til egen formåen synes at have afholdt NORAD fra at konsultere lokalbefolkningen eller de briter der undersøgte søen. Ligeledes viste NORAD i deres støtte til udviklingen af TFCS tydelige højmodernistiske træk, dels pga. indførslen af dyrt moderne fangststudstyr og dels pga. det ekspertvælde, som i stigende grad kommer til at dominere kooperativet. NORAD synes i deres støtte til TFCS, at have haft ubegrænset tillid til, at teknologi, eksperter og 'moderne' vestlig organisation kunne skabe fremgang for fiskerne i Turkana. TFCS' udbygning synes således at repræsentere et behov hos NORAD, i langt højere grad end et behov hos fiskerne, som fik dårligere priser for deres produktion og i yderste tilfælde blev tvunget til at forlade erhvervet.

NORAD viste i høj grad evne til på egen hånd at sætte dagsordenen for projektet. Det er dog vigtigt at understrege, at NORAD blev inviteret af den kenyanske stat, som også ved flere lejligheder opfordrede NORAD til at øge sit engagement. Fra 1974, hvor det kenyanske fiskeridepartement blev kørt ud på et sidespor, synes NORAD at være i fuld kontrol over både strategi, planlægning og implementering af fiskeriprojektet. Denne kontrol skete imidlertid i fuld forståelse med den kenyanske stat, som formelt set var ansvarlig for både planlægning og implementering. Johan Helland, ledende koordinator for TRDP, har efterfølgende udtalt, at den kenyanske regering ikke udviste nogen interesse for Turkanas udvikling, og at NORAD af den grund måtte tage lederskab for at sikre fremskridt.<sup>71</sup> Desuagtet må den dominans NORAD fik i Turkana siges at være usædvanlig omfattende.

---

69 Watson: *Evaluation*, 42.

70 Harden: *Dispatches*, 202, 1 18-19.

71 Ruud & Kjerland: *Norsk*, 124.

I 1981 karakteriseres TFCS som den vigtigste økonomiske magtfaktor i Turkana, og det konkluderes, at: "Its policy influences not only a lot of people, but the district as a whole".<sup>72</sup> I NORADs videre arbejde med TRDP steg organisationens magt og indflydelse i distriktet kun yderligere. Den kenyanske stats rolle syntes næsten reduceret til at sikre basal ro og orden, næsten alt andet derudover blev finansieret og drevet af NORAD. NORAD fik så stort et spillerum, fordi den kenyanske stat kun i minimalt omfang aktivt søgte at udbygge sin egen kapacitet i distriktet og forbedre situationen for Turkanas fattigste. Her ses der en helt klar kontinuitet i nedprioritering af Turkanas udvikling, fra kolonialadministration frem til den selvstændige kenyanske stat. Efter tørken i 1979-80 var den pastorale økonomi i knæ og et stort antal nomader søger mod bosættelserne nær søen og landbrugsprojekterne. I denne desperate situation var NORAD de eneste, som syntes at have svar på distriktets kvide. Det var på den baggrund, at organisationen, muligvis utilsigtet, blev så dominerende en magtfaktor i distriktet. I sidste ende foregik NORADs bistandsaktiviteter dog på den kenyanske stats nåde, hvilket blev tydeligt ved bruddet i 1990. NORAD kan således ikke betragtes som en magtfaktor, af samme karakter som dem, der findes i Scotts analyse af de statslige udviklingsprojekter. NORAD besad ikke et weberiansk monopol på voldsudøvelse. Den magt, som NORAD besad, kan snarere ses i forlængelse af den mere diskrete, 'elegante' magtudøvelse som Tania Murray Li, inspireret af Michel Foucault fremanalyserer.<sup>73</sup> I denne magtforståelse optræder NORAD som en formynder eller værge, hvis opgave det at udvikle og 'forbedre' turkanaerne. Dette skete ved en subtil strukturering af det sociale felt på en måde hvorpå bestemte handlingsmønstre blev muliggjorte og tilskyndede. Eksempelvis kan udformningen af TFCS som et demokratisk 'andelsforetagende' fokuseret på salg og profitmaksimering forstås som et forsøg på at kultivere en demokratisk og kapitalistisk logik i Turkana.

Turkanas civilsamfund ydede relativt begrænset 'modstand' mod NORADs projekter og den måde, hvorpå disse blev drevet. I TFCS' tilfælde kan der argumenteres for at kooperativet, alene ved sin fremmede struktur og arbejdsgang, på forhånd har marginaliseret turkanaerne. Antropologer pegede i 1980 på, at TFCS og den kooperative tanke lå langt fra den traditionelle beslutningsproces, som eksisterede i Turkana.<sup>74</sup> Det bør ligeledes bemærkes, at fiskere og andre deltagere i udviklingsprogrammerne i høj grad blev rekrutteret blandt fattige hyrder og subsistensløse, for hvem der ikke synes andre muligheder end at tage den hjælp, som blev tilbudt, og følge den lagte linje. Denne situation minder om Scotts idé om det svækkede civilsamfunds manglende evne til at modsætte sig udefra kommende moderniseringsinitiativer. Dog er der tegn på nogen 'modstand' fra

---

72 Jul-Larsen: *The Lake*, 57, 132.

73 Li: *The Will*, 1-30

74 Storås & Broch-Due: 'Fish and goats', 12.



lokal side. TFCS' lokalafdelinger blev politiserede og blev på den måde en del af en lokal social struktur. Turkanaerne approprierede lokalafdelingerne, og gjorde dem til noget andet, end de var tænkt fra central hånd. Ydermere landede turkana-fiskere deres fangst på den østlige bred. En stigning i fiskesmugling og ulovligt videresalg af tørret fisk kan ses som tydelige reaktioner på utilfredsheden med TFCS' indflydelse. På den måde fortsatte flere handelsnetværk deres aktiviteter i det skjulte efter monopolets indførsel. Dertil kommer at fiskeri eller landbrug aldrig vandt indpas som egentlige alternativer til pastoralismen hos turkanaerne. Det er tydeligt, at det overskud, der generedes i disse sektorer reinvesteredes i husdyr i et forsøg på at reetablere det nomadiske liv eller sikre relationer til den pastorale økonomi.<sup>75</sup>

De projekter, som her sættes i forbindelse med Scotts model, synes overvejende at være ad hoc løsninger på problemer, som opstod uventet. Problemer, som i mange tilfælde kan føres tilbage til spørgsmålet om manglende opmærksomhed på *metis* og mangelfulde forudgående undersøgelser af lokale forhold. NORAD evnede ikke at forstå Turkana og synes end ikke at prøve før i 1980'erne. De problemer, som opstod, er i stort omfang et resultat af en fundamental uvidenhed om det geografiske område og de sociale strukturer de intervererede i. NORADs manglende forståelse for kulturen i Turkana er særlig tydelig; flere af de sociale aspekter forbundet med dyrehold blev overset og det blev formodet at vestlige kønsrollemønstre, hvor mænd er de primære familieforsørgere, fandtes i befolkningen. I forhold til Scotts idé om stats-simplifikationer kan det ikke påvises at implementering af abstrakte kategorier medførte en stærkt forsimplet læsning af Turkana. Snarere kan der påvises en manglende læsning overhovedet. NORAD forsøgte sig hverken med befolkningskategorisering, folketælling eller anden form for kortlægning. NORAD fik ikke gjort Turkanas befolkning eller deres kultur "læsbar", fordi de ikke prøvede. NORAD havde allerede inden projekternes begyndelse løsningerne på Turkanas problemer og rent ideologisk forekommer der stor kontinuitet fra fiskeriprojekterne til TRDP. Projekterne fik en højmodernistisk karakter, som ofte bliver modstridende med NORADs egne hensigter. Forkærlighed for teknologiske løsninger forekommer at være et, bevidst eller ubevidst, handlingsmønster i organisationen. Introduktionen af kvægdriftsprojekter under TRDP repræsenterede dog en noget forsinket inklusion af *metis* og projektplanlægning i overensstemmelse med lokale forhold og behov.

NORAD fremstod gennem sin tilgang til fiskeriprojektet og TRDP som særdeles handlekraftig. NORAD havde viljen til at gennemføre projekterne, og skaffede sig løbende den magt, der krævedes. Udviklingen af Turkana var det vigtigste, med eller uden den kenyanske stats indsats, og det kunne ikke gå hurtigt nok. At NORADs tålmodighed med den kenyanske stats implementering var lille, kan

---

75 Jul-Larsen: *The Lake*, 31-36.

også hænge også sammen med, at der lå et betydeligt pres fra det norske storting for at få brugt donormidlerne. Terje Tvedt beskriver et såkaldt *do-gooder regime* hvor der af forskellige årsager opstod et kapløb blandt norske politikere om at allokere flest midler til fattigdomsbekæmpelse i den tredje verden. Den politik skabte en situation, hvor det blev vigtigere for politikere at bruge bistandsmidlerne end at se bæredygtige resultater blandt modtagergrupperne.<sup>76</sup> Afløbsproblematikken og de generelle strømninger i norsk bistandspolitik spillede givetvis en rolle i NORADs engagement i Turkana. Presset på NORAD for relativt hurtigt at få brugt bistandsmidler er selvsagt ikke et element der indgår i Scotts analysemodel, men det har med al sandsynlighed forstærket de højmodernistiske træk ved projekterne i Turkana.

Selvom NORADs moderniseringsbestræbelser i Turkana led under flere af de brister, som Scott identificerer i den højmodernistiske katastrofe, vil det være unuanceret at karakterisere dem som en decideret katastrofe. Flere af de skoler NORAD hjalp med at bygge er stadig i brug og de kvægprojekter, som blev introduceret i TRDP, var en upræget succes. Ikke desto mindre havde moderniseringsbestræbelserne alvorlige negative følger. For Turkanas fattigste har først fiskeriet, siden landbrugsprojekterne og slutteligt regulære nødhjælpslejre dannet rammen om en tilværelse, hvor de har set deres sociale status forsvinde. Massiv fattigdom voksede frem i byområderne, da NORAD støtten forsvandt. Hovedparten af de turkanaere, som deltog i udviklingsprojekterne, har ikke været i stand til at genskabe en hjord og reetablere et liv som nomader. Deres sociale netværk og kontakt til den pastorale økonomi er eroderet og de udgør nu en permanent urban samfundsgruppe, som er dybt forarmet og nødhjælpsafhængig.<sup>77</sup>

Fokus igennem hele NORADs engagementet var at afhjælpe Turkanas store fattigdom og at skabe bæredygtige lokale institutioner. Iveren efter at modernisere og redefinere produktionen i Turkana var velment, men ultimativt var NORAD blind for det sociale felt, de agerede i. Intentionerne var gode og budgettet stort; men i sidste ende kunne hverken moderne teknologi eller ekspertviden generere de forventede kulturelle ændringer eller skabe producenter efter vestligt forbillede.

MADS YDING  
PH.D. STIPENDIAT  
INSTITUT FOR KULTUR OG SAMFUND  
AARHUS UNIVERSITET  
MSY@CAS.AU.DK

---

76 Tvedt, "International", 621-622.

77 Broch-Due & Sanders, "Rich Man", 35-55.

## ABSTRACT

**NORAD in Turkana – High Modernism in an African Desert**

Mads Yding

*Department of Culture and Society, Aarhus University.**E-mail: msy@cas.au.dk*

This article investigates the development efforts undertaken by the Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) in the remote Turkana district in Northwest Kenya. The NORAD aid began in the 1960s, and grew rapidly through the 1970s and 1980s. This article focuses on the support to the fisheries sector. The projects are investigated in relation to a model for failed state development formulated by James C. Scott in *Seeing Like a State*. The analysis provides the basis for the argument that NORAD's approach to the planning and implementation of the development projects suffer from several of the elements described by Scott. The article shows that NORAD in its planning efforts completely lacked understanding of local knowledge and conditions. The plans themselves often displayed a staunch belief in the success of rational organizational planning coupled with advanced technology. During the period of involvement in Turkana NORAD's influence grew to the point where the Kenyan state apparatus became completely side-lined. NORAD's power in the district was augmented further in the 1980s when a new agreement between Kenya and Norway provided an even broader scope for project implementation. The massive aid to the fisheries at Lake Turkana ultimately failed; despite massive investments the fisheries never became sustainable, and settlements created in the process developed into poverty traps. After the funding from NORAD was terminated, the programmes collapsed and left the poorest sections of the local population dependent on outside support.

## LITTERATUR

- Avery, Sean: *What future for Lake Turkana?*, African Studies Centre, Oxford: University of Oxford, 2013.
- Barber, James: 'The Moving Frontier of British Imperialism in the Lake Rudolf Region: 1890-1919', *Ethnohistory*, Vol. 53, No. 1, 2006.
- Broch-Due, Vigdis: *From herds to fish and from fish to food aid*, Bergen, 1986.
- Broch-Due, Vigdis: 'Remembered Cattle, Forgotten People'. I, David M. Anderson & Vigdis Broch-Due (red.): *The poor are not us*, Ohio University Press, 1999, 143-172.
- Broch-Due, Vigdis & Todd Sanders: 'Rich Man, Poor Man, Administrator, Beast: The Politics of Impoverishment in Turkana, Kenya 1890-1990', *Nomadic Peoples*, vol 3, issue 2, 1999, 35-55.
- Collins, Robert O.: 'The Turkana Patrol of 1918 Reconsidered', *Ethnohistory*, Vol. 53, No. 1, 2006, 95-199.
- Harden, Blaine: *Africa: Dispatches from a fragile continent*, New York: W.W. Norton, 1990.
- Helland, Johan: *Turkana briefing notes: A background study of the Turkana Rural Development Programme*, Chr. Michelsen Institute, DERAP, 1987.
- Hogg, Richard: 'The New Pastoralism: Poverty and Dependency in Northern Kenya', *Africa: Journal of the International African Institute*, Vol. 56, No. 3, 1986, 319-333.
- Jul-Larsen, Eyolf: *The Lake is our Shamba: Report to NORAD about certain socio-economic aspects regarding the Lake Turkana fishery project*, Bergen, 1981.

- Li, Tania Murray: *The Will to Improve – Governmentality, Development and the Practice of Politics*, Durham & London: Duke University Press, 2007.
- Lokuruka, Micheal N.I. & Pauline A. Lokuruka: 'Ramifications of the 1918 Turkana Patrol: Narratives by Ngturkana', *Ethnohistory*, Vol. 53, No. 1, 2006, 121-141.
- Ruud, Arild E. & Kirsten A. Kjerland: *Norsk utviklingshjelps historie 2: 1975-1989*, Bergen: Fagbokforlaget, 2003.
- Scott, James C.: *Seeing like a State – How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven: Yale University Press, 1998.
- Storås, Frode og Vigdis Broch-Due: 'Fish and goats', Gunnar Sætersdal mf.: *Aid to fisheries at Lake Turkana – Report by an advisory group appointed by NORAD*, Oslo, 1981, Annex 2.
- Sætersdal, Gunnar mf.: *Aid to fisheries at Lake Turkana – Report by an advisory group appointed by NORAD*, Oslo 1981.
- Sørbo, Gunnar M. mf.: *A review of the Turkana Rural Development Programme*, NORAD, Bergen, 1988.
- Torstensen, Arne & John G. Scott (red.): *Kenya: Country study and norwegian aid review*, DERAP no. 224, Bergen, 1987.
- Tvedt, Terje: 'International Development Aid and Its Impact on a Donor Country: A Case Study of Norway', *The European Journal of Development Research*, vol 19, nr 4, 614-635.
- Watson, C.E.P. mf.: *Evaluation report 5.85 – Evaluation report on the Lake Turkana fisheries development project*, NORAD, 1985.
- Østby, Eva Helene: *Utviklingen av fiskeriprosjektet i Turkana*, Oslo, 1994 – Spesiale i historie ved Oslo Universitet.