

Kjell J. Havnevik

## **LANDSBYETABLERINGER I TANZANIA OG MULIGE LÆRDOMMER FOR DAGENS RWANDA**

### **Innledning**

Etablering av landsbyer har vært en viktig strategi for utvikling av landsbygda og nasjonal utvikling generelt i mange afrikanske land, som for eksempel i Tanzania, Etiopia og Mosambik.<sup>1</sup> Strategien har som regel hatt som overordnet mål å endre landsbygden strukturelt og forbedre forutsetningene for statlig støtte til utdanning, helse og vannforsyning. Konsentrert bosetting skulle forbedre forutsetningene for modernisering og produktivitsvekst i jordbruket som skulle gi et økende jordbruksoverskudd. Staten skulle slik bidra til økt velferd i landsbyene. Landsbyetableringene skulle også gjøre det mulig å effektivisere statens tjenesteyting til landsbygdsbefolkningen, dvs. nå flere mennesker til lavere kostnader. Jordbruksoverskuddet kunne dessuten anvendes av staten til å investere i andre produktive sektorer.

Landsbyutviklingen i Tanzania er spesielt kjent og debattert på grunn av dens ujamaa-karakter. Ujamaa betyr familie på swahili. Begrepet betegner prosessens kollektive karakter. Allerede ved uavhengigheten i 1961 kom spontane landsbybevegelser igang som en respons på presidenten, Julius Nyereres visjoner for et uavhengig Tanzania. De tanzanianske landsbyetableringene skjedde i perioden 1969 til 1976. De siste tre årene var de organisert i såkalte kampanjer der staten tok i bruk makt og tvangsflyttet folk.

I 1976 var omlag 8000 landsbyer opprettet og to tredjedeler av befolkningen på landsbygda hadde fysisk flyttet, ca. 10 millioner mennesker. I dag er antallet landsbyer et sted mellom 9.000 og 10.000, og omlag 80 prosent av Tanzanias befolkning på 30 millioner mennesker bor i eller i nærheten av disse landsbyene.

I Rwanda ble landsbystrategien offisielt formulert i en instruks av statsrådet for Public Works, med bakgrunn i Arusha-avtalen av 1993 mellom den daværende rwandesiske regjeringen og Rwandas Patriotiske Front (RPF). RPF gikk i 1990, fra sine baser i Uganda, til væpnet kamp mot den rwandesiske staten. Deres mål var blant annet at alle rwandesiske flyktninger i utlandet skulle få mulighet å vende hjem. Men allerede under stridene i 1991 diskuterte RPF landsbyetableringer som en mulig strategi for landsbygdsutvikling i Rwanda. De dramatiske hendelsene i april-juni 1994 med folkemord og flyktningstrømmer både ut og inn av landet førte til et mye

større og mer akutt behov for bosteder på landsbygda enn man hadde forespeilet under forhandlingene av Arusha avtalen.

Iverksettelsen av landsbyetableringene i Rwanda fikk derfor en nødhjelps karakter. Den rwandesiske regjeringen forsøker nå å reformulere strategien fra ren nødhjelp til en langsiktig strategi for utvikling på landsbygda.

Denne artikkelen vurderer likheter og forskjeller mellom Tanzania og Rwanda når det gjelder strategien og dens forutsetninger og gjennomføring. Kan Rwanda i dag lære av Tanzanias erfaringer på 1960 og 1970 tallet?

### **Den historiske bakgrunnen i Tanzania**

Under den før-koloniale og koloniale perioden var det meget spredt bosetningsmønster på landsbygda i Tanzania. Økende befolkningstetthet førte som regel til at arbeidskraftens gjennomsnittlige produktivitet falt, og dette ble motvirket gjennom migrasjon eller ved spredning i bosetningsmønstret.

Ulike initiativer til landsbyetableringer ble tatt under den britiske koloniperioden mellom den 1. Verdenskrigen og 1961, men ingen av dem var særlig omfattende. I en tidlig fase var hensikten å bekjempe sovesyken. Mer produksjonsorienterte initiativer ble først iverksatt på 1950-tallet. Disse var av to typer; statlig overvåkede etableringer og konsentrasjon av bønder i kooperative jordbruks tiltak. Den første typen ble organisert av den koloniale staten som direkte kontrollerte produsentene ved å utstede og trekke tilbake produksjonslisenser.<sup>2</sup> Tanganyika Agricultural Corporation (TAC) etablerte ni ulike utviklingsprosjekter mellom 1953 og 1964. Allerede i 1959 startet jordbruksdepartementet opp 45 kveg- og kokosnøtt prosjekter på landsbygda i Kystregionen med støtte fra lokale politiske ledere. Kolonistatens etablering av landsbyer og andre tiltak for større konsentrasjon av landsbygdsbefolkningen hadde således ulike motiver og var ikke organisert på noen systematisk måte over tid.

Først ved uavhengigheten i 1961 kom et mer omfattende forsøk på å modernisere jordbruket gjennom såkalte bosettingsprogram (*settlement schemes*). Bak dette sto ikke regjeringen, men Verdensbanken som i sin rapport om landet anbefalte en kapitalkrevende utvikling av bosettings- og produksjonsområder på landsbygda.<sup>3</sup> Den nye regjeringen iverksatte planene i landets først utviklingsplan for perioden 1961 til 1963.

I sin tiltredelsestale som president i 1962 analyserte Julius Nyerere behovet for jordbruksmodernisering i Tanzania. Hans syn var i overensstemmelse med Verdensbanken. Nyerere påpekte at landsbyetableringer (*villagisation*) var nødvendig da bare 200.000 til 300.000 av befolkningen på omlag 10 millioner bodde i landsbyer og byer. Han fortsatte:

«But it is ridiculous to concentrate on agriculture if we are not going to make any change in our old methods of cultivation and our old way of

living.. The handhoe will not bring us the things we need today... We have to begin using the plough and the tractor instead. But our people do not have enough money, and nor has the Government, to provide each family with a tractor. The first and absolutely essential thing to do, therefore, if we want to be able to start using tractors for cultivation, is to begin living in villages...Unless we do so we shall not be able to use the tractor: we shall not be able to provide schools for our children: we shall not be able to build hospitals, or have clean drinking water, it will be quite impossible to start small village industries, and instead we shall have to go on depending on the towns for all our requirements: and even if we had a plentiful supply of electric power we should never be able to connect it up to each isolated homestead.»<sup>4</sup>

Modernisering var Nyereres siktemål, landsbygda skulle utvikles ved at mekanisering og nye metoder i jordbruket ble koblet til landsbyetableringer. Erfaringene fra første delen av 1960-tallet var imidlertid blandede. Store investeringer i infrastruktur og maskiner ga lite resultat, man måtte oppgi å utvikle moderniseringsområder etter Verdensbankens modell.<sup>5</sup> Den mer generelle satsningen på såkalte progressive bønder, de som hadde ressurser og kraft til å satse på nye metoder og teknikker, ga imidlertid økt produksjon i en del områder av landet, men samtidig ble inntektsfordelingen på landsbygda skjev. Dette stred mot et annet av Nyereres uttalte mål, nemlig likeverd mellom menneskene. Dette målet ble klarere formulert i Arusha-erklæringen av februar 1967.<sup>6</sup>

Nyerere hadde allerede tidlig på 1960-tallet lansert tankene om ujamaa og kollektivitet som hovedelementer i samfunnsutviklingen, men først i 1967 koblet han disse idéene med landsbyetableringer. Kollektivt jordbruk skulle organiseres i en nasjonal selvhjelpstrategi med vekt på likeverd og fravær av utbytting. Landsbyene skulle være store nok til å kunne drive moderne jordbruk (ca. 250 husholdninger) og slik kunne tilfredsstille menneskenes behov i den moderne tid. Jorda var «vår jord» og avlingene «våre avlinger». Det fantes allerede, påpekte han, landsbyer som var organisert på denne måten. Det var derfor ikke nødvendig å vente på at regjeringen skulle gi instruksjoner om hvordan landsbyene skulle organisere seg. Ujamaabyene, som de ble kalt, skulle gjenskape «all the advantages of traditional African democracy, social security and human dignity».

Som eksempel på slik utvikling nedenfra refererte Nyerere ofte til de spontane landsbyetableringene og samarbeidet som startet i Ruvuma regionen syd-vest i Tanzania i 1961. Initiativet ble tatt av medlemmer av ungdoms-avdelingen i Tanganyika Africa National Union (TANU) og var inspirert av Nyerere's idéer. Med Nyerere's egne ord:

«Any model which is drawn up should just be a guide which draws the attention of the people to the decisions which have to be made by them: each village community must be able to make its own decisions.

Nonetheless, the experience of the existing ujamaa villages, such as those now operating within the Ruvuma Development Association (RDA), could be helpful, and the Ministry of Local Government and Rural Development should try to make this experience available to people from different parts». <sup>7</sup>

Nyerere var selv leder for TANU som ved forfatningsendring i 1965 ble eneste lovlige parti, og som i 1977 ble slått sammen med Zanzibars herskende politiske parti, Afro-Shirazi partiet, til CCM, Chama cha Mapinduzi.

RDAs mål var selvforsyning av mat, bedre helsetilstand basert på mer næringsrik mat, utbygging av skoler og bedre vannforsyning. Senere ønsket man å starte småindustri i landsbyene. Nyerere sanksjonerte retningslinjer som gjorde RDA til en kooperativ organisasjon, eid og kontrollert av landsbyboerne selv.

I 1963 besto RDA av 3 landsbyer med totalt 70 familier. I 1967 hadde dette økt til 17 landsbyer med over 400 familier. De fleste av landsbyene var små og det var relativt store avstander mellom dem, men samarbeid mellom byene gjorde dem langt på vei selvforsynt på de fleste områder. Dette horisontale samarbeidet mellom landsbyene var svært viktig for utviklingen av RDA.

### **Iverksettelsen av landsbyetableringene i Tanzania**

Fra 1969 til 1972 endret TANUs prioriteringer seg: staten ble mer autoritær. Utviklingstiltak ble mer preget av tvang og direktiver. Partiets sentralkomite vedtok å avvikle RDA i september 1969. Førstesideoppslaget i *The Nationalist* 25/9-1969 – «TANU to run all Ujamaa Villages» – reflekterte partiets ønske om full kontroll med all utvikling av ujamaa-landsbyer. <sup>8</sup>

Mye tyder på at Nyerere tapte en maktkamp i partiets sentralkomite. Iverksettelsen av ujamaa-strategien ble mer åpenbart forsinket og konfliktfylt. Økonomien hadde vokst raskt på 1960-tallet, nå ble veksten svakere. Tidlig på 1970-tallet ble Tanzania også tvunget til å importere matkorn. Denne utviklingen kulminerte med at TANUs årsmøte i 1973 vedtok at hele landsbygdsbefolkningen skulle bo i landsbyer innen utgangen av 1976. Nyerere uttalte: «To live in villages is an order», enhver tanzanianer måtte endre sin livsform for å sikre at landet fikk raskt vekst: «People who refused to accept development changes were stupid, if not ignorant or stubborn». <sup>9</sup>

I januar 1977, ti år etter Arushaerklæringen, rapporterte Nyerere til TANUs eksekutivkomité at omlag 13 millioner mennesker på landsbygda bodde i landsbyer, mot ca. 2 millioner i 1973 og 9 millioner i 1975. Ifølge Nyerere var dette, «a tremendous achievement», som betydde at «something like 70 per cent of our people moved their homes in the space of about three years». <sup>10</sup>

For å gjennomføre etableringen av landsbyer gjorde man store institusjonelle og legale forandringer. Desentraliseringspolitikken i 1972 overførte mange av statens funksjoner til lavere nivå, men uten at det skjedde noen delegering av makt og beslutningsmyndighet. Denne endringen styrket statens evne til å gjennomføre landsbyetableringene i perioden 1973-76. En ny lov av 1975, «Villages and Ujamaa Villages Act», konsoliderte landsbyenes legale stilling og definerte dem som flerformålskooperativer (*multi-purpose cooperatives*). I 1976 ble landets autonome kooperative foreninger oppløst ved lov. Fra 1973 og utover hadde staten etablert såkalt statlige oppkjøpsmonopoler (*crop-authorities*), et for hver avling. Disse hadde lovbestemt ansvar for oppkjøp, transport, videreforedling og eksport av alle jordbruksavlinger. Landsbyene var ved lov tvunget til å selge til disse statlige selskapene. Staten bestemte også jordbruksprisene, noe som – sammen med en kraftig overvurdering av landets valuta – fungerte som en kraftig beskatning av småbøndene. For å unngå synkende selvforsyning av mat, økte staten de relative prisene på matavlinger, noe som gjorde det mindre attraktivt for bøndene å produsere for eksport.

Statens strategi var altså at etablering av landsbyer skulle bidra til et større jordbruksoverskudd. Gjennom markedsorganisasjonen skulle staten få stadig større kontroll over dette overskuddet som i neste omgang skulle kanaliseres tilbake til landsbygda gjennom bedre tilbud av utdanning, helsetjenester og rent vann.

Nyereres og TANUs perspektiv var at staten var en «stat for folket». Den skulle skape bred enighet om sentrale politikkområder og utviklingsstrategier. Den skulle motvirke regional ubalanse og større ulikhet gjennom å regulere økonomien og samfunnet. I denne sammenhengen ble demokratisering og politisk pluralisme nedprioritert til fordel for et mer snevert «utviklingshensyn» (*developmentalism*).<sup>11</sup>

### **Resultatene av landsbyetableringene i Tanzania**

På kort sikt fikk landsbyetableringene, prispolitikken og markedsorganisasjonen klart negative konsekvenser. Både i 1973 og 1974 var Tanzania tvunget til å importere rekordstore volum av matkorn, og til meget høy pris. Værforholdene var riktignok svært dårlige for matkornproduksjon, særlig i 1973, men det er uomtvistelig at etableringen av de nye landsbyene virket svært forstyrrende inn på jordbruksproduksjonen disse årene. Denne negative innflytelsen på størrelsen av jordbruksoverskuddet viste seg faktisk å bli langvarig.

Landsbyene var ofte dårlig planlagt. De skulle etableres på kort tid, ofte av uerfarne lokale statstjenestmenn eller partimedlemmer. De ble lokalisert langs veier og ofte på høydedrag der vanntilførselen var dårlig. Mange landsbyer ble mye større enn opprinnelig planlagt og mange bønder fikk derved

mye større gangavstand fra hus til åker. Tanzania har en enorm agro-økologisk variasjon, ofte innen små områder. Ved etablering av landsbyer ble bøndernes agro-økologiske kapasitet derfor mindre, noe som også påvirket produksjonen negativt. Avskoging og intensiv jordutnyttelse rundt de nye landsbyene førte dessuten til jorderosjon og dårligere jordkvalitet.<sup>12</sup>

Mange av disse endringene økte kvinnenenes arbeidsbelastning. Det ble vanskeligere å få tid til de tradisjonelle oppgavene: dyrkning, ved- og vannhenting, matlaging og barnpass og stell. Arbeidsdagen ble lenger. Men landsbyetableringene ga antakelig kvinnene bedre rettigheter til jorda, i alle fall i en periode. Men det har vært lite forskning om dette.

En positiv effekt var økende bruk av okseplog i områder med kveg.<sup>13</sup> Dette var en respons på mangel på arbeidskraft i de intensive dyrkingsperiodene i mange områder og uttrykk for et behov for å dyrke større areal som kompensasjon for dårligere jordkvalitet. Men knapphet på jord, økende befolkningsvekst, overtagelse av jord til statsfarmer og plantasjer og økt privat kontroll over jord (etter liberaliseringen på 1980-tallet) begrenset mulighetene for utvidelse av hver enkelt bondehusholdnings dyrkbare areal.

I 1991 ble det nedsatt en statlig kommisjonen for å analysere situasjonen og foreslå endringer med hensyn til jordrettigheter. Kommisjonen fant stor usikkerhet om hvilke rettigheter småbønderne egentlig hadde til den jord de dyrket. De tradisjonelle jordeiendomssystemene hadde dårlig rettsbeskyttelse og landsbyetableringene var gjennomført uten et klart rettslig grunnlag.<sup>14</sup>

Etter den økonomiske og politiske liberaliseringen på 1980- og 1990-tallet har stadig flere tidligere eiere av jorda landsbyene ble bygget på gått rettens vei for å få tilbake eiendomsretten. Dette har skapt store problemer for rettsvesenet. Utfallet av disse prosessene er usikkert. Staten har forsøkt å løse problemene gjennom nye landlover (Land Acts), vedtatt i nasjonalforsamlingen i februar 1999. Men disse lovene gir ingen full avklaring. Mange småbønder og bønder med rettigheter til bruk av beitemark har aldri akseptert statlig overtakelse og privatisering av deres jord. Situasjonen for disse er uavklart.<sup>15</sup> Lovene gir samme rettsbeskyttelse til tradisjonelle eiendomsformer som til private. Men for å få registrert jord som eies i tradisjonelle former må man gjennom en komplisert og langdryg rettslig prosess i minst fire steg. Det er ikke gitt at småbønderne med tradisjonelle eierrettigheter har ressurser og kraft til å gjennomføre den påkrevde rettsprosessen. De nye lovene gir imidlertid kvinnene økte rettigheter og innflytelse.<sup>16</sup>

Dynamikken i landsbygdsutviklingen i Tanzania er svak, særlig målt i forhold til produksjonen. Selv de mest pålitelige statistikkene er usikre, men det er grunn til å tro at jordbruksproduksjonen på 1980- og 1990-tallet ikke var høyere enn den gjennomsnittlige befolkningsveksten på omlag 3 prosent per år. Fattigdomsproblemene er fortsatt like store. Noen studier tyder på en bedring av fattigdomssituasjonen på landsbygda mellom 1985 og 1991, men

at den deretter ble værre igjen. Fattigdomsproblemet er stort i Tanzania og fattigdom er i hovedsak et landsbygdsfenomen.<sup>17</sup>

Andre studier viser at det ikke alene er familiestørrelsen som bestemmer hvilken andel av arealet ulike småbrukerkategorier (klassifisert etter areal) beplanter. Dette tyder på at det er stor forskjell på verdier og ressurser innenfor samme kategorier småbrukere. Den tradisjonelle sammenhengen mellom familiestørrelse og bruksstørrelse må revideres. Muligens er det slik at husholdningenes størrelse er avhengig av jordbruksarealets størrelse, og ikke omvendt. Mye tyder nemlig på at de minste brukene på mindre enn to ha, som utgjør 80 prosent av det totale antallet småbruk og 50 prosent av det totale beplantede arealet, er fanget både i et produktivitetsgap og i et bærekraftighetsgap. De har for små ressurser til å praktisere intensive dyrkingsteknikker med de dertil hørende innsatsfaktorer og metoder for jordforbedringer. De har dessuten utilstrekkelig jord til å opprettholde de brakkområder som er nødvendige ut fra et bærekraftighetsperspektiv. Mye tyder på at småbøndenes arealer skrumper inn og at jordbruksintensiveringen svikter.<sup>18</sup>

En tendens blir stadig mer synlig: i økende grad diversifiserer småbøndene og landsbygdsbefolkningen sine økonomiske aktiviteter. Mye tyder på at dette skjer ut fra et ønske om å redusere den usikkerhet de føler, særlig når det gjelder rettigheter til land, men også i forhold til hvordan de ulike markeder for jordbruks- og råvarer virker i en situasjon med økonomiske og politiske reformer.<sup>19</sup> Noen studier ser diversifiseringen på landsbygda som en mer horisontal sirkulering av verdier mellom ulike sfærer, for eksempel den økonomiske, politiske og kulturelle, og mener den ikke primært er et uttrykk for kapitalakkumulasjon på landsbygda.<sup>20</sup>

Mange bistandsgivere og forskere hadde stor tiltro til den tanzanianske statens landsbyetableringer som et mål og en utviklingsstrategi. Det kan i dag konkluderes med at denne tiltro ikke ble innfridd. Etableringen av landsbyer fikk stadig mer autoritære innslag. Staten brukte ofte tvang og vold under iverksettelsen. Bøndenes mistillit til staten økte. Dermed ble strategien vanskelig å realisere. Jordbrukets produktivitetsvekst forble svak, noe som gjorde det vanskelig å øke overskuddet i jordbruket. Tilliten ble ytterligere undergravet gjennom dårlig organisert markedsføring av jordbruksprodukter, upopulær prispolitikk og svekkelse av tiltak og organisasjoner som var i bøndenes hender. Staten endte opp med å utøve stadig større kontroll over et stagnerende jordbruksoverskudd. Stadig færre ressurser var tilgjengelig til forbedring av produksjonsbetingelsene. Tendenser innen de agronomiske og agro-økologiske områdene forsterket denne utviklingen.

I stadig sterkere grad var den tanzanianske staten tvunget til å alliere seg med eksterne givere og institusjoner. Dette ble en stadig mer dominerende kilde til ressurser som staten kunne bruke til å oppfylle målet om bedre utdanning, helsetilbud og vann på landsbygda og til statens egen ekspansjon.

Her ligger nøkkelen til forståelsen av den tanzanianske bistandsavhengigheten, en avhengighet som fortsatt er fremtredende. Beregninger utført tidlig på 1980-tallet viste at økningen i den eksterne bistanden til Tanzania mellom 1973 og 1980 bare så vidt hadde kompensert for reduksjonen i jordbruksoverskuddet over samme periode, målt som redusert jordbruksekspport og økt jordbruksimport.<sup>21</sup> Mange bistandsgivere satset store ressurser på utdanning, vannforsyning og helsetjenester, ikke minst de nordiske. Studier viser at det skjedde en stor forbedring på dette området tidlig på 1970-tallet, men allerede i 1977 viste undersøkelser fra ulike områder at kvaliteten på de nye tjenestene hadde falt, eller at de ikke fungerte i det hele tatt.<sup>22</sup> Staten hadde ikke ressurser og kompetanse til å oppfylle den rolle den hadde tiltenkt seg selv. Da den økonomiske krisen kom i slutten av 1970-tallet, var det åpenbart at mye av satsningen på dette området måtte oppgis. I stedet ble det etter hvert innført skolepenger og avgifter på medisiner og helsetjenester.

### **Historisk bakgrunn for landsbyetableringer i Rwanda**

Det typiske bosettingsmønsteret i Rwanda har vært en mosaikk av hus spredd rundt på koller og åser i tilknytning til bananplanter og åkre. Et slikt mønster passer for husholdninger som er avhengige av banandyrking. Men det kan også betraktes som en konsekvens av kolonimaktens bevisste blokkering av urbanisering, samt av tjenesteyting til lokalbefolkningen fra konkurrerende, spredd lokaliserte kirkesamfunn. Til tross for landets akutte jordmangel er kirkene, særlig den katolske, også i dag en stor jordeier i Rwanda, men mye av dens jord brukes av småbøndene.

På 1980-tallet var befolkningstettheten omlag 280 innbyggere per kvadratkilometer. Landet var det minst urbaniserte i Afrika. Mindre enn 10 prosent av befolkningen bodde i byer og mer enn to tredjedeler i hovedstaden Kigali.<sup>23</sup> Befolkningsveksten er som i mange andre afrikanske land høy og ligger i gjennomsnitt på 3 prosent per år.

Knapphet på dyrkingsjord for en voksende befolkning var således et tilbakevendende problem både for kolonimakten og den post-koloniale rwandesiske staten. Men under kolonitiden og fram til den dype krisen i Afrika på slutten av 1970-tallet tok mange rwandesiske menn sesongarbeid i te- og sisalplantasjer i nabolandene, spesielt i Tanzania og Uganda. Denne sikkerhetsventilen ble tettet til under krisen på 1980- og 1990-tallet. Problemene i tilknytning til jordmangel ble forsterket, noe man ser av et synkende gjennomsnittlig areal per småbruk, fra 1.2 ha per bruk i 1978 til 0.94 ha i 1991 og til 0.7 ha i 1994.<sup>24</sup>

Jordmangelen har ført til eksklusjon av ulike befolkningsgrupper fordi arvssystemet for jord har virket stadig mer restriktivt. De grupper som i stadig større grad faller utenfor er: ungdommer, såkalte ikke-legitime individer (spesielt kvinner og barn), folk med liten makt (eldre og handi-

kappede) og personer som har vært lenge borte fra hjemstedet.<sup>25</sup> Dette har blant annet ført til økende konflikter mellom generasjonene ettersom den usikre situasjonen gjør at de eldre vegrer seg for å overføre jorda til ungdommen, mens ungdommen flytter fra landsbygda til byene hvor det finnes liten eller ingen utsikt for arbeid.<sup>26</sup>

Kolonimakten, Belgia, tok på 1950-tallet et initiativ for å lindre jordmangelen ved å opprette nye landsbyer, såkalte «paysannats», på ikke oppdyrket jord der hver familie ble tildelt 2 ha. Under de første etniske drapsbølgene på tutsier i 1959-64 flyktet mange tutsier til nabolandene. I 1973 ble mange intellektuelle og studenter av tutsigruppen truet, myrdet eller drevet på flukt. Det anslås at 300.000 tutsier søkte tilflukt utenlands i denne perioden, de fleste i nabolandene, Burundi, Zaire/Kongo, Uganda og Tanzania. Disse flyktingestrømmene frigjorde mye jord, som for det meste ble brukt av Habyarimana regimet til å viderutvikle «paysannat»-systemet på midten av 1970-tallet, særlig i prefektområdene Kibungo, Umutara og Kigali-rural. Familiene i «paysannat»-programmet skulle drive intensivt kommersielt jordbruk med spesiell vekt på kaffeproduksjon. Ca. 55.000 familier bodde i slike områder på midten av 1980-tallet. Selv om tiltaket til en viss grad lettet befolkningspresset i noen deler av landet førte det ikke til etablering av landsbyer. Bostedsmønsteret forble spredt fordi jordeiendommene fortsatt ble fragmentert gjennom arv.<sup>27</sup>

Under forhandlinger om repatriering av rwandesiske flyktninger på 1980-tallet hevdet Habyarimana-regimet at landet allerede var overbefolket og at det derfor ikke fantes mulighet for tutsier i eksil å vende hjem.<sup>28</sup> Regjeringen gjorde lite for å oppmuntre og stimulere økonomisk aktivitet utenfor jordbruket. Politikken kom mer og mer til å dreie seg om å holde befolkningen «på plass» gjennom streng mobilitetskontroll. De som ville bosette seg i byene måtte ha oppholdstillatelser eller annen dokumentasjon på at man hadde jobb der.<sup>29</sup>

Alvorlig matmangel i 1987 forværret den økonomiske krisen og førte til at grupper på landsbygda flyttet spontant fra regioner med stor jordknapphet til områder med mindre alvorlig jordmangel. Den restriktive mobilitetspolitikken måtte revurderes og i 1988 lanserte regjeringen et nytt program bygget på ideen om utviklingspoler. Disse polene var tenkt som flerfunksjonelle landsbygdssentra med sysselsettingsmuligheter også utenfor jordbruket. Strategien la vekt på kontaktflaten mellom by og land og siktet samtidig mot å løse problemene knyttet til stadig økende jordfragmentering og fravær av utvikling i byene.<sup>30</sup> Tesen var at jordmangelen berodde mer på mangel på planlegging enn på overbefolkning. Samme tankegang ble entusiastisk overtatt av den nye regjeringen som tok makten umiddelbart etter folkemordet i april-juli 1994.

### **Følgene av borgerkrig og folkemord**

Landsbyetableringer som utviklingsstrategi var allerede nedfelt i Arusha-avtalen av juni 1993 mellom Rwandas daværende regjering og Rwandas Patriotiske Front (RPF). I protokollen (kap. 1, artikkel 28) om repatriering av rwandesiske flyktninger og bosetting av husløse mennesker ble det oppnådd enighet om å bryte med «the traditional scattered housing» og å satse på «the village grouped type of settlement to encourage the establishment of development centres in rural areas».<sup>31</sup>

Forutsetningene for utvikling av landsbygda ble imidlertid dramatisk endret av folkemordet på tutsier og moderate hutuer i perioden april til juli 1994. Ingen sikker statistikk eksisterer, men det anslås at mellom 500.000 og en million tutsier og moderate hutuer – det vanligste anslaget er 800.000 – ble myrdet i denne perioden.<sup>32</sup> I perioden etter juli 1994 har mellom 2.3 og 2.6 millioner mennesker flyttet tilbake til Rwanda, 1.3 millioner av disse i 1996, i følge UNHCR. Denne flyktningestrømmen besto av mange grupper. De to viktigste var de «gamle» flyktningene, i hovedsak de omlag 300.000 tutsiene som hadde flyktet fra landet i perioden 1959 til 1973 og som i eksil hadde vokst til omlag 1 million mennesker. Mange av disse vendte hjem allerede i andre halvdel av 1994 og i 1995 sammen med «nye» tutsifylktninger. Noe senere vendte mange av de øvrige «nye» flyktningene hjem, altså de som hadde flyktet fra Rwanda under borgerkrigen i 1990-94 og umiddelbart etter folkemordet. Disse var i hovedsak hutuer. En del hutuer forble imidlertid i eksil. Mange av disse tok del i hutuenes Interahamwe som gjennom annen halvdel av 1990-tallet gjennomførte adskillige angrep inn i Rwandas territorium, spesielt i de nordvestlige delene.

Den grunnleggende antagonismen mellom hutuer og tutsier er den mest tragiske delen av arven fra koloniperioden. Kolonimakten Belgia satset på tutsiene. Dette gjeterfolket var en minoritetsgruppe som ble gjort til medløpere i koloniadministrasjonen. Opplegget ble legitimert gjennom en rasistisk retorikk. Tutsiene hadde flere hundre år tidligere etablert et kongedømme i det som idag er det sørlige Rwanda. Dette hadde fått en stadig større innflytelse i regionen. På slutten av koloniperioden spilte den katolske kirken også en aktiv rolle og forsterket det rasistiske preget ved den kaotiske prosessen fram til og under avkoloniseringen 1959-1964. Tutsiene tapte kampen om statsmakten og mange ble myrdet eller drevet på flukt. Den etniske konflikten er reell, men mange observatører hevder man ikke kan forstå utviklingen fram til volden og folkemordet i 1994 uten å legge stor vekt på den kritiske økonomiske situasjonen og de stadig dypere og mangartede konflikter knyttet til presset på landbruksjorda.<sup>33</sup>

Den nye regjeringen hadde antatt Arusha avtalen av 1993 som lov. Når det gjaldt de hjemvendte flyktningene bestemte avtalen at flyktninger som hadde vært ute av Rwanda i mer enn 10 år, dvs. de hadde flyktet før 1983,

ikke hadde rett til å kreve tilbake sine opprinnelige hjem og jord. Som kompensasjon skulle de imidlertid overta tidligere statseid jord.<sup>34</sup> De store krigsødeleggelsene, folkemordet, et stort antall interne hjemløse og flyktninger, samt et stort antall hjemvendende flyktninger av ulike kategorier, førte til at det oppsto et enormt behov for nye boliger fra 1995 av. I desember 1996 anslo at 370.000 familier hadde akutt behov for bolig og at i 30-40 prosent av disse familiene var overhodene kvinner, mens 6-8 prosent av familiene utelukkende besto av barn. I tillegg hadde man akutt behov for boliger for 120.000 hjemløse i de nordvestlige prefekturane Ruhengeri og Giseny, der sikkerhetssituasjonen fram til slutten av 1999 var spesielt vanskelig. Men sikkerhetssituasjonen har også vært problematisk i andre grenseregioner og områder. Det militære sikkerhetsaspektet står derfor sentralt i enhver strategi for videre utvikling av Rwanda både på landsbygda og nasjonalt.

UNDP hevder at 62.000 boliger var ferdige ved utgangen av 1997 og UNHCR at 82.000 boliger var tilgjengelige ved slutten av 1998. I annen halvdel av 1999 meldte den Rwandesiske regjeringen at 100.000 boliger var satt opp av UNHCR, NGO og lokalbefolkningen.

### **Formulering, iverksetting og resultat av landsbyetableringene**

Umiddelbart etter krigen i april 1994 startet Departmentet for Sosial Reintegrasjon å planlegge lokalisering av nye landsbyer. Regjeringen hevdet at etableringene ville gi staten større muligheter til å bidra med ulike tjenester til landsbybefolkningen, det ville forbedre sikkerhetssituasjonen ettersom landsbyer var lettere å forsvare mot Interahamwe enn spredt bosetting og det ville gi bedre betingelser for integrasjon av ulike etniske befolkningsgrupper. Landsbystrategien var dessuten et mer effektivt svar på problemene knyttet til jordspørsmålet.

Landsbyetableringsstrategien, som ble kalt «Imudugudu», ble først lov etter at Departementet for Public Works i januar 1997 kom med instruksjoner om bosetninger både i byene og på landsbygda. I kapittel II, «Settlement in the Countryside», Art. 11 heter det: «The agreed settlement policy in the countryside is Imidugudu. All Rwandese shall be allocated plots to build on in the Midugudu. Building on a plot other than in a Mudugudu is hereby prohibited».<sup>35</sup>

I artikkel 12 heter det at kommunekomiteén skal utpeke land til Imidugudu på basis av råd fra kommunens tekniske komité. Den skal videre ta hensyn til (i) lett tilgang til viktig infrastruktur, (ii) naturlige forutsetninger som er gunstige for etablering av Umudugudu, og (iii) nærhet til jordbruksland som lett kan dyrkes opp og forbedres ved gjødsling. Artikkel 15 krever at alle lokale administrasjoner (Komini) skal holde en optelling av alle bestående hus i den hensikt å bremse på ytterligere husbygging.

Alt tyder på at strategien er blitt formulert av regjeringen uten særlig konsultasjon med lokalbefolkningen. Allerede oppsatte boliger får ikke ligge utenfor landsbyetableringene, og alle nye hus skal godkjennes av de lokale myndighetene. Implementeringen av strategien var således ganske lik det som skjedde i Tanzania der formuleringen i sin helhet kom fra presidenten og det statsbærende partiet.

Organisasjonen Rwanda Initiative for Sustainable Development (RISD) – en såkalt NGO – har undersøkt iverksettingen av Imudugudu i tre kommuner i hvert av prefektorene: Kigali-rural, Ruhengeri, Gikongoro og Butare. Selv om studien ikke er representativ for landet som helhet gir den en indikasjon på strategiens gjennomføring, på hvilke forhold som oppsto mellom staten og lokalbefolkningen under gjennomføringen og på eventuelle problemer og avvik som har oppstått mellom henholdsvis direktiver/planer og den faktiske lokale utformingen og gjennomføringen av disse.<sup>36</sup>

Studien viste at Imudugudu var raskt gjennomført, og det på en ganske uorganisert måte. Hovedgrunnen var nødvendigheten av raskt å etablere husly for alle boligløse på landsbygda. Man fulgte ikke de retningslinjene staten og UNHCR hadde gitt for lokalisering av boligene. Lokaliseringen ble snarere bestemt av det økende presset på staten for å skaffe boliger til de hjemløse og tilgangen på jord for nye bosettinger. Husene varierte i kvalitet og størrelse etter hvilken organisasjon som var ansvarlig, noen gjorde godt og noen gjorde dårlig arbeid. På grunn av det store presset, ble det heller ikke fastsatt systematiske prosedyrer for å velge ut hvem som skulle tildeles hus. Mange av de opprinnelige målgruppene for Imudugudu, som de «gamle» flyktingene, forble uten hus, mens folk som allerede hadde boliger fikk tildelt nye hus. Studien fant også at lokalbefolkningens deltagelse i husbyggingen varierte, siden byggingen ble organisert forskjellig av de forskjellige aktørene eller organisasjonene.

Den faktiske livssituasjonen i Umudugudu er preget av at mange mennesker ikke har land til å dyrke mat eller la dyrene beite. De som har land må gå lange avstander for å nå jord og beiter. Det finnes heller ikke muligheter til inntektsgivende produksjon utenom jordbruket da folk mangler kapital og/eller nødvendige kunnskaper. Ungdommene spilte ingen egen rolle til tross for at de var den potensielt mest dynamiske gruppen på landsbygda. En annen studie av iverksettingen av Imudugudu ble utført i kommunene Kanzenze og Gisenyi. Kanzenze er en del av Bugesera regionen, en times bilreise syd for Kigali. Før krigen bodde det nesten bare tutsier der. Gisenyi var før krigen hovedsaklig et hutu-område.<sup>37</sup> De lokale administratorene fremmet her Imudugudu-strategien i fullstendig overensstemmelse med formuleringene fra sentralt departmentshold, nesten uten hensyn til den lokale situasjonen. Undersøkelsen fant at Imudugudu hadde gitt viktige bidrag til å løse boligproblemet på landsbygda. Men sikkerhetssituasjonen varierer i forskjellige deler av landet. Man fant at lokalbefolkninger ikke så noen grunn

til fortsatt å bo i landsbyene når situasjonen bedret seg. Da ville de tilbake dit de opprinnelige hadde bodd. Utsiktene til forsoning er også nært knyttet til den helt lokale situasjonen. Studien understreker at det ikke utelukkende er etniske spenninger som skaper sosial spenning.

Det at strategien var toppstyrt ga den en tvangskarakter i landsbygdsbefolkningens øyne. Selv om dette ikke førte til åpne lokale protester, hevder forskerne at det på lang sikt kan bidra til dyptgående spenninger. Imudugudu-strategien sprang ut av en tro på at bosetting og jordanvendelse kunne planlegges på vitenskaplig basis. I første fase av gjennomføringen ble strategien nærmest ren nødhjelp. Dette ga den et preg av «blueprint», uforenlig både med lokale fysiske forutsetninger og med folks ulike behov. Ideen om vitenskapelig planlegging var problematisk fordi mange grunnleggende forhold, som for eksempel folks rettigheter og tilgang til jord, fortsatt er uavklarte. Studien finner tegn på at Imudugudu ikke er blitt iverksatt på den integrerte måten man hadde lagt opp til. Man har ikke klart å ta hensyn til mangfoldet i lokale forhold, noe som ifølge studien er nødvendig for å utvikle en bærekraftig landbystrategi.

#### **Tanzanianske erfaringer i dagens Rwanda - landsbystrategiens forutsetninger, gjennomføring og utfall**

Analysen av strategier for landsbygdsetableringer i Tanzania og Rwanda gir ingen full avklaring av om erfaringene fra Tanzania er av betydning for dagens Rwanda. Men den belyser kritiske punkter ved de tanzanianske erfaringene som rwandesiske myndigheter bør reflektere over. Ut fra dette kan myndighetene vurdere å modifisere tiltak og metoder, eller sågar justere strategiens målsetninger.

La meg først vurdere forutsetningene for strategien, hva som kan læres av selve gjennomføringen og hvilket utfall den har fått. For Tanzanias vedkommende kan man analysere alle tre områder og deres koblinger. I Rwanda, der man er i startfasen, er det rimelig å se på forutsetninger og gjennomføring uten å trekke forhastede konklusjoner om resultatene. Til tross for dette mener jeg det er rimelig å diskutere hva de observasjoner og inntrykk vi hittil har fra Rwanda kan innebære for utfallet. Dette kan gjøres med referanse til den historiske utviklingen i Tanzania, samtidig som vi tar hensyn til at forutsetningene er ulike i de landene.

Analysen vanskeliggjøres av at strategiene er initiert og gjennomført i perioder med store forandringer, både i landenes omverden, det regionale og internasjonale systemet, og i den innenlandske konteksten. Til en viss grad endrer disse ytre forandringene forutsetningene for landsbystrategiene. Men i Tanzanias tilfelle kan man hevde at landsbystrategien har preget både jordbruks- og landsbygdsutviklingen og den nasjonale utviklingen. Dette fordi

jordbrukssektoren er helt sentral i landets økonomi og storparten av befolkningen bor på landsbygda.

I et forsøk på å unngå nevnte vanskelighet, vil jeg i det følgende anta at det finnes endringer i strategiens omverden, nasjonalt og internasjonalt, som med rimelighet kan anses ikke å ha blitt påvirket av strategien og dens gjennomføring. De endringer som er skjedd som følge av strategien anser vi som dens resultater, og de kan ikke regnes som dens forutsetninger.

Strategiens gjennomføring består i de metoder og tiltak som staten i utgangspunktet tok i bruk og som er blitt modifisert eller endret under prosessens gang. Analysen av gjennomføringen og dens endring over tid gir en forståelse av forholdet mellom statlige organer og landsbygdsbefolkningen, den store målgruppen for strategien. Strategiens forutsetninger, deres forandring over tid og gjennomføringens innhold og karakter bestemmer utfallet av strategien. Både forutsetningene og gjennomføringen påvirker resultatet. I denne bredere analysen av forutsetninger, gjennomføring og utfall inngår målene for strategien i dens forutsetninger.

### **Forutsetningene for landsbyetableringene**

Det var både likheter og ulikheter i forutsetningene for landsbyetableringene i Tanzania og Rwanda. Felles var en stor landsbygdsbefolkning og jordbruket som avgjørende faktor for den nasjonale utviklingen. Begge landene hadde dessuten sterkt behov for å øke jordbruksoverskuddets størrelse noe som ville øke statens evne til å bidra til utdanning og sosiale ytelser på landsbygda. Begge ønsket også å bidra til diversifisering av økonomien på landsbygda gjennom utvikling av småindustri og håndverk, selv om dette ikke var klart formulert og prioritert. I Tanzania ønsket man at strategien skulle ha preg av selvhjelp slik at landsbygda utviklet seg med grunnlag i egne ressurser og arbeidskraft. Dette finner man ikke i den rwandesiske strategien. Nyerere hevdet at hans ujamaa-tanke om likeverd og kollektivitet ville gjenskape det afrikanske samfunnets karakter slik som det hadde vært i førkoloniale tider.

Rwanda hadde klart langt mer kompliserte forutsetninger enn Tanzania. Disse ble ytterligere forverret gjennom borgerkrig, folkemord og enorme mengder flyktninger. Man koblet derfor ekstra målsetninger til landsbystrategien, mål knyttet til sikkerhetssituasjonen og bestrebelsene på forsoning mellom hutuer og tutsier. Derved fikk strategien i begynnelsen, og faktisk fram til idag, preg av nødhjelp for å skaffe hus til hjemløse og tilbakevendende flyktninger.

Selv om landsbystrategien i Rwanda var nærmere knyttet til problemet med jordmangel og landsbyenes rolle som utviklingspoler for mer diversifisert landsbygdsøkonomi, ble disse forholdene ikke tatt særlig hensyn til i formuleringen av strategien.

### **Gjennomføring og resultater av landsbystrategiene**

Under gjennomføringen i Tanzania ble strategien i stadig sterkere grad styrt fra toppen. I begynnelsen talte president Nyerere varmt for nødvendigheten av organisering nedenfra og om at ulike forutsetninger ville gi opphav til ulike modeller. Men da staten tidlig på 1970-tallet utviklet mer autoritære trekk ble det ikke mer snakk om slikt. Som vi har sett ble strategien mange steder påtvunget, sågar med vold, og skarpe tidsfrister ble satt for delmål. Statstjenestemenn implementerte strategien på instruks ovenfra, uten dialog, konsultasjon eller hensyn til lokale forutsetninger. Manglende rettslig forberedelse og avklaring førte i ettertid til store uklarheter og komplikasjoner hva angår småbøndernes rettigheter i ulike jordeiendomssystemer.

Fraværet av konsultasjon og dialog avtegner seg på et tidlig stadium også i Rwanda. Bestemte imperativer gjorde at det her var sterkere behov for styring ovenfra, jeg har pekt på sikkerhetssituasjonen, forsoningsbehovet og det desperate behovet for husly. Men disse imperativene varierer fra region til region, og det er derfor rom for en fleksibel angrepsmåte som tar hensyn til ulikheter i agronomiske, agro-økologiske, kulturelle og sosio-økonomiske forhold. Tilgjengelige forskningsrapporter om strategiens gjennomføring i Rwanda tyder imidlertid på en rigid og toppstyrt prosess.

Som Tanzania har Rwanda en lov om at landsbygdsbefolkningen skal bo i Imudugudu og at hus som befinner seg utenfor disse landsbyene ikke kan anvendes som boliger. Slik sett har prosessen preg av tvang og man kan tvile på om den kan være levedyktig. I Tanzania førte lignende problemer til økende mistillit mellom landsbygdsbefolkningen og staten. Etter min mening var dette en viktig årsak til at prosessens muligheter ikke ble utnyttet. Her har den rwandesiske staten sannsynligvis noe å lære av Tanzanias erfaringer. Spørsmålet gjelder ikke strategiens legitimitet som sådan, men det at mangel på konsultasjon og dialog kan ha uheldige ringvirkninger. Framgangsmåtene bør på dette punkt endres.

På en nasjonal konferanse om Imudugudu og jordspørsmålet i Kigali i september 1999 ble det fra statlig hold informert om at en ny jordlov snart ville bli ferdigstilt uten at det var utformet en politikk for jordspørsmålet. Også her manglet det konsultasjon og dialog med landsbygdsbefolkningen, ennå dette er et område av kritisk betydning for hele nasjonens framtid. Konferansen anbefalte regjeringen å sette i gang en konsultativ prosess for å utvikle en politikk for jordspørsmålet slik at den negative utvikling man kjenner fra en rekke andre afrikanske land på dette området kunne unngås i Rwanda.<sup>38</sup>

Andre problematiske trekk ved gjennomføringen i Rwanda er den manglende vekt på landsbyenes tilgang til jord og beiter, samt manglende evne til å sørge for opplæring og ferdigheter i tilknytning til ideen om at landsbyene skal bli sentra for alternativ sysselsetting. Så langt synes

gjennomføringen preget av et ensidig fokus på å skaffe husly for landsbygdsbefolkningen. Man har ingen systematiske kriterier for hvem som fikk flytte inn i husene. I enkelte tilfeller har dette ført til at nyetablerte landsbyer i hovedsak består av eldre mennesker uten produktive muligheter.<sup>39</sup>

I Tanzania førte landsbystrategien til store komplikasjoner og usikkerhet med hensyn til jordspørsmålet. Dette lider man også under i dag. Rwanda kan lære av dette. Man kan her sette i gang en konsultasjonsprosess om jordspørsmålet. Denne kan bidra til å avklare ulike gruppers rettigheter og innflytelse over jorda, tilpasset Rwandas historiske og lokale realiteter.

Tanzania klarte heller ikke å skape alternativ sysselsetting på landsbygda. Målet om å utvikle småindustri på landsbygda fikk sitt organisatoriske uttrykk i Small Industry Development Organisation, opprettet i 1973 med spesielt henblikk på landsbygda. Den fikk støtte av utenlandske bistandsgivere, blant annet Sverige. Men i hovedsak kom institusjonen til å utvikle industriområder i byene og til å fremme spredningen av teknikker som lå utenfor landsbygdas rekkevidde. Lånprogrammene for industrialisering av landsbygda gikk i hovedsak til å støtte utvikling av småindustri i byene. Det skjedde således lite med hensyn til diversifisering gjennom småindustri på landsbygda.<sup>40</sup>

I stedet satset staten og de utenlandske giverne, Verdensbanken inkludert, på oppbygging av storindustri for videreforedling av jordbruksavlinger og råvarer, f.eks. tekstil-, matolje- og skoproduksjon, foredling av cashewnøtter etc. Men gitt den negative utviklingen i jordbruksproduksjonen på 1970-tallet og 1980-tallet fikk disse fabrikkene ikke nok råvarer til å utnytte sin produksjonskapasitet fullt ut. Dessuten ble tilførsel av nødvendige reservedeler blokkert på grunn av problemer i utenriksøkonomien. Resultatet var at bare 20-25 prosent av industriens kapasitet var i bruk på begynnelsen av 1980-tallet.<sup>41</sup> Dette var en uheldig sløsing med kapital, som forværret betalingsbalansen, siden opptatte lån måtte tilbakebetales med renter uavhengig av industriproduksjonens utvikling.

Rwanda trenger bistand utenfra for å etablere alternative utviklingsmuligheter på landsbygda. Det er viktig å kartlegge tilgjengelige råvarer, hvilke teknikker for videreforedling i liten skala som er tilgjengelige og hvilke ferdigheter som trengs. Videre må man utrede behovet for kreditt og støtte til markedsorganisering og hvordan statlige opplæringsinstitusjoner, for eksempel det nasjonale universitetet i Butare (UNR) og Kigali Instituttet for Vitenskap og Teknikk (KIST) kan bidra i denne prosessen. Rwanda må få eksternt hjelp på disse feltene. Men det er også viktig at landet tar lærdom av de mekanismene som førte Tanzania inn i en industrialisering uten bærekraft og uten koblinger til landsbygdas diversifiseringbehov. Bistanden bør fokuseres på problemet om diversifisering på landsbygda, og bør ta hensyn til rwandesiske myndigheters og befolkningens premisser.

Det er et åpent spørsmål om Rwanda har forutsetninger for å gjennomføre denne delen av landsbystrategien. Etter mitt syn er økonomisk diversifisering en nødvendig forutsetning for utvikling både på landsbygda og i nasjonalt henseende. Om ikke produktiv alternativ sysselsetting etableres vil presset på jorda igjen føre til sosiale spenninger, økt fattigdom og dyptgående konflikter. Situasjonen i Rwanda er så vanskelig at man i dag også bør reflektere over løsninger på landets utviklingsproblemer i et regionalt perspektiv. En mulighet er at Rwanda tilslutter seg det Øst-Afrikanske Fellesskapet, en annen er at Rwanda og Burundi innlemmes i land i regionen der jordspørsmålet er mindre akutt, for eksempel et framtidig Kongo eller Tanzania. Mer jord til en sterkt voksende befolkning er en absolutt nødvendighet for å unngå nye opprivende konflikter om ikke alternative utviklingsmuligheter etableres. Rwandas befolkning er allerede i dag oppe på nivået før folkemordet i 1994.

### **Konklusjoner**

Med referanse til erfaringene fra Tanzania, og ut fra en analyse av endrede interne og eksterne forutsetninger, har jeg skissert hvilke rurale utviklingsprosesser som må komme i gang dersom Rwanda skal kunne komme inn i et gunstig utviklingsspor. Erfaringene fra landsbystrategien i Tanzania har pr. i dag primært vært negative. I samspill med andre, både indre og ytre årsaksfaktorer, har resultatet vært lav produktjonsvekst i jordbruket og voksende fattigdom. Det er viktig å understreke at gjennomføringen og resultatene av Tanzanias strategi har vært vevet inn i en bredere tredveårig utviklingsprosess, der ytre faktorer som internasjonale konjunkturer og oljepriser har vært negative ytre faktorer som har skapt vansker for landets utvikling og derved også endret landsbystrategiens forutsetninger til det verre.

Gitt Tanzanias forutsetninger, kunne resultatet av landsbygdstrategien ha blitt annerledes? Eller skulle landet ha valgt en helt annen utviklingsstrategi for landsbygda? Slike spørsmål er uhyre vanskelige å besvare. Og hva er relevansen for Rwanda? Min konklusjon er at den tanzanianske staten feilvurderte landsbystrategien på tre viktige områder, og at det her er viktige erfaringer som Rwanda kan lære av i dag.

For det første undervurderte staten de negative konsekvenser landsbyetableringene kunne få for produksjonen. Dette har med strategiens agromiske, agro-økologiske og infrastrukturelle forutsetninger å gjøre. Det fantes verken ressurser eller institusjoner til å reparere eller motvirke disse konsekvensene.

For det andre undervurderte staten kostnadene ved å bedre tilbudet av utdanning, helsetjenester og vann til landsbyene. Det fantes ingen realistisk vurdering av disse kostnadene og ingen hadde tenkt på hvordan staten og

lokalbefolkningen kunne dele på ansvar og plikter for utvikling og vedlikehold av slike aktiviteter.

For det tredje undervurderte staten betydningen av institusjonell stabilitet i jordspørsmålet og i stats- og lokalforvaltningen. Mangelen på stabilitet forsterket småbøndenes usikkerhet med hensyn til økonomiske, politiske, institusjonelle og sosiale forhold og dette igjen ga økende mistillit mellom staten og landsbygdsbefolkningen. Dermed ble produksjonsvilkårene ytterligere forverret, og produksjonen ble stadig mer orientert mot å redusere usikkerhet heller enn å fremme kapitalakkumulasjon. Kontinuerlige endringer av det institusjonelle systemet ga staten mulighet til å ekspropriere mye av småbøndenes verdiskaping samtidig som alle former for horisontalt samarbeid mellom landsbyer og bygdebefolkningen ble underminert. Disse forhold angår både strategiens forutsetninger og gjennomføringen. De vitner om betydningen av institusjonell stabilitet, respekt for landsbygdsbefolkningene institusjoner og organisasjoner, behovet av konsultasjon og dialog i gjennomføringen av strategien og løpende tilpasning av gjennomføringen til variasjonene i lokale forutsetninger agronomisk, infrastrukturelt, kulturelt og sosio-økonomisk.

Implikasjonene for Rwanda er klare: (i) det er behov for større realisme i vurderingen av landsbystrategiens virkninger på produksjonen; (ii) det er viktig å avklare hvilke ressurser staten realistisk kan bidra med og hva landsbyboerne bør bidra med for gjennomføringen av prosessen; (iii) det er viktig å legge vekt på institusjonell stabilitet og å respektere landsbybefolkningens institusjoner og organisasjoner; og (iv) det er viktig å gjøre gjennomføringen langt mer konsultativ og basert på dialog mellom staten og lokalbefolkningen enn den har vært hittil. Dette kan bidra til en mer fleksibel prosess som tar hensyn til lokal variasjon og forutsetninger av stor betydning både for produksjon, bærekraftighet og ikke minst det akutte behovet for nasjonal forsoning.

Til Nyereres og Tanzanias fordel må det imidlertid understrekes at landet gjennom ujamaa og landsbyetableringer delvis har skapt en politisk kultur som har gjort nasjonen fri for alvorlige sosiale, politiske og etniske konflikter. Reaksjonene i Tanzania etter Nyerere's død i oktober 1999 kan tyde på at han bidro vesentlig til å skape denne kulturen. Hans død fører derfor også til større politisk usikkerhet i landet.

Det er også tegn til nye utviklingstendenser i landsbyene, spesielt i nordlige deler av landet. Dette peker i retning av økt samarbeid mellom landsbyboere og landsbyer med sikte på vern og utvikling av skog og andre naturressurer. I disse bestrebelsene blir landsbyene støttet av tjenestemenn på lavere administrative nivåer. Staten har dessuten lansert en ny skog- og viltpolitikk (1998), innført et nytt lokalt forvaltningssystem (2000), og nye jordlover (1999) som alle gir visse rettslige åpninger for slike utviklingsinitiativer basert på landsbyen som legal enhet og utviklingsagent. Med

referanse til det historiske perspektivet er det derfor muligens for tidlig å avskrive ujamaa og landsbyetableringene i Tanzania som irrelevant.

## NOTER

- 1) C. Cannon Lorgen, *The Experience of Villagisation: Lesson from Ethiopia, Mozambique, and Tanzania*, Oxford 1999.
- 2) L. Cliffe & C. Cunningham. «Ideology, Organisation and the Settlement Experience in Tanzania», i L. Cliffe & J. Saul. red; *Socialism in Tanzania*, Vol. 2, s. 131-140, Dar es Salaam 1973.
- 3) World Bank, *The Economic Development of Tanganyika*, Baltimore 1961.
- 4) J. Nyerere, «President's Inaugural Address», i Nyerere, *Freedom and Unity. A selection from writings and speeches 1952-65*, Oxford 1966, s. 183-4.
- 5) A. Coulson, *Tanzania: A Political Economy*, Oxford 1982.
- 6) J. Nyerere, «Socialism and Rural Development», i Nyerere, *Ujamaa – Essays on Socialism*, Dar es Salaam 1968, s. 106-144. Følgende avsnitt refererer fra denne artikkelen.
- 7) Nyerere, «Socialism and Rural Development».
- 8) Coulson, *Tanzania: A Political Economy*; K. J. Havnevik, *Tanzania - The Limits to Development from Above*, Uppsala 1993.
- 9) Nyerere referert i *Daily News*, (Dar es Salaam), 7. November 1973.
- 10) J. Nyerere, *The Arusha Declaration – 10 Years After*, Dar es Salaam 1977.
- 11) Havnevik, *Tanzania - The Limits to Development from Above*, kap. 2.
- 12) I. Kikula, *Policy Implications on Environment. The Case of Villagisation in Tanzania*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala 1997.
- 13) F. Kjørby, «The Development of Agricultural Mechanisation», i J. Boesen, K. Havnevik, J. Koponen og R. Odgaard, red., *Tanzania – Crisis and Struggle for Survival*, Nordiska Afrikainstitutet 1986.
- 14) United Republic of Tanzania, *Report of the Presidential Commission of Inquiry into Land Matters – Vol.1, Land Policy and Land Tenure Structure*. The Ministry of Land, Housing and Urban Development i samarbeid med Nordiska Afrikainstitutet, Dar es Salaam og Uppsala 1994, K. J. Havnevik, «Pressing Land Tenure Issues in Tanzania in Light of Experiences from other Sub-Saharan African Countries», i *Forum for Development Studies*, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Oslo 1995, s. 267-285, G. Sundet, *The Politics of Land in Tanzania*, PhD. Avhandling, Exeter College, Oxford University, Oxford 1997 og K. J. Havnevik og R. Skarstein, «Land Tenure, State-Peasant Relations and Productivity in Tanzanian Agriculture», i A. Bhaduri og R. Skarstein, red., *Economic Development and Agricultural Productivity*, Cheltenham 1997, s. 183-112.
- 15) H. Wøien, *The Politics of Territoriality and Land Mangement in Rangeland Tanzania*. NTNU, Trondheim 1998, I. Shivji, «Not Yet Democracy, Reforming Land Tenure in Tanzania». IIED, London, Faculty of Law, Universitetet i Dar es Salaam og Hakiardhi, Rights Research and Resources Institute, Dar es Salaam 1998; I. Shivji, «The Land Acts 1998, A Cause for Celebration or a Celebration of a Cause?» Presentasjon til seminar om jordspørsmålet i Tanzania, Morogoro 20-22 september 1999.

- 16) *Village Land Act 1999* og *Land Act 1999*; begge utgitt av United Republic of Tanzania. Government Printer, Dar es Salaam. M. Rwebangira, «Gender and Land Legislation in Tanzania with particular reference to the Land Bills of 1998», Paper presented to a workshop organised by the Forest, Trees and People Programme, Morogoro, February 19-20, 1999; K. J. Havnevik, M. Rwebangira og A. Tivell, *Formative Evaluation of LAMP*, Rapport utarbeidet for den svenske ambassaden, Dar es Salaam 2000.
- 17) K. J. Havnevik og M. Hårsmar, *The Diversified Future. An Institutional Approach to Rural Development in Tanzania*. Rapport presentert til Ekspertgruppen for Utviklingsstudier, EGDI, Sveriges Utenriksdepartement, Stockholm 1999.
- 18) K. J. Havnevik og R. Skarstein, «Agricultural Backwardness and Foreign Aid in Tanzania», artikkel presentert for symposiet «Aid and Poverty», Chr. Michelsen Institutt, Bergen 1982.
- 19) Havnevik & Hårsmar, *The Diversified Future. An Institutional Approach to Rural Development in Tanzania*.
- 20) P. Seppälä, *Diversification and Accumulation in Rural Tanzania – Anthropological Perspectives on Village Economies*. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala 1998.
- 21) Havnevik og Skarstein, «Agricultural Backwardness and Foreign Aid in Tanzania».
- 22) M. Mujwahuzi, «A Survey of Rural Water Supply in Dodoma District», BRALUP Research Paper, No. 57, Universitetet i Dar es Salaam 1978 og O. Therkildsen, «State, donors and villagers in rural water management» i J. Boesen, K. J. Havnevik, J. Koponen og R. Odgaard, red., *Tanzania – Crisis and Struggle for Survival*, Nordiska Afrikainstitutet 1986, s. 293-309.
- 23) I. Hentic, «La Politique Urbaine au Rwanda 1962-1992: 30 ans d'Antiville», Symposium International sur la Gestion Urbaine dans les Villes en Development, UQAMHNRs-Urbanisation.
- 24) ACORD, *Situation Socio-économique du Village (Umudugudu; la Villagisation est-elle la Solution au Probleme Foncier au Rwanda?* Kigali: Association de coopération et de recherche pour le développement 1998.
- 25) C. André, «Modes, d'Acces et d'Occupation des Terres: quelle justice sociale?», *Dialogue* 186, 1995, s. 83-94, J. Pottier, «Social Dynamics of Land and Land Reform in Rwanda: past, present and future». Department of Anthropology and Sociology, S.O.A.S., University of London 1997.
- 26) Pottier, «Social Dynamics of Land and Land Reform in Rwanda»; C. André, og J.-P. Platteau, «Land Tenure under Unendurable Stress or the Failure of Evolutionary Mechanisms: The Tragic Case of Rwanda», Centre de Recherche en Economie du Développement (CRED), Faculty of Economics, University of Namur, Namur 1995.
- 27) Republic of Rwanda, *Postition Paper on Human Resettlement in Rwanda*, Ministry of Lands, Human Resettlement and Environmental Protection. Draft. July 1999.
- 28) African Rights, *Rwanda: Death, Despair and Defiance*. African Rights, London 1994.
- 29) Hentic, «La Politique Urbaine au Rwanda 1962-1992: 30 ans d'Antiville».

- 30) ARAMET, «l'Impératif de Réaménagement du Territoire Nationale et de Réorganisation de l'Habitat au Rwanda», Document de Séminaire atelier, 2-4 september 1997, D. Hilhorst og M van Leeuwen, «Imudugudu: Villagisation in Rwanda. A Case of Emergency Development?». Disaster Sites, no 1, 1999. Rural Development of Sociology Group, Wageningen universitet, Wageningen 1999.
- 31) Republic of Rwanda, *Postition Paper on Human Resettlement in Rwanda*.
- 32) Hilhorst og van Leeuwen, «Imudugudu: Villagisation in Rwanda. A Case of Emergency Development?»
- 33) G. Pruniér, *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*, New York 1997, Pottier, «Social Dynamics of Land and Land Reform in Rwanda: past, present and future», André, «Modes, d'Acces et d'Occupation des Terres: quelle justice sociale?», André og Platteau, «Land Tenure under Undurable Stress or the Failure of Evolutionary Mechanisms: The Tragic Case of Rwanda»
- 34) Hilhorst og van Leeuwen, «Imudugudu: Villagisation in Rwanda. A Case of Emergency Development?»
- 35) For dette og det følgende: Minister of Public Works, Provisional Instructions No Minitrape /01/97 of 09/01/97 of the Minister of Public Works Regarding Land Settlement in the Country. 9. januar 1997.
- 36) RISD, *Land Use and Villagisation Survey*. RISD in partnership with OXFAM, GB, Kigali 1999.
- 37) For det følgende: Hilhorst og van Leeuwen, «Imudugudu: Villagisation in Rwanda. A Case of Emergency Development?»
- 38) C. Cannon Lorgen, «The Experience of Villagisation: Lesson from Ethiopia, Mozambique, and Tanzania», Oxfam GB, 1999; K. J. Havnevik, «Report from visit to Rwanda, September 18-26 1999». Uppsala 1999, RISD, «Workshop Proceedings», Kigali 1999.
- 39) RISD konferanse, opplysninger fra diskusjonen den 13. september 1999.
- 40) K. J. Havnevik, R. Skarstein og S. Wangwe, *Small Scale Industrial Sector Study: Review of Experiences and Recommendations for the Future*. Studie for Industri- og Handelsdepartementet, Dar es Salaam 1985. K. J. Havnevik, «A Resource Overlooked – Small Scale Industries», i Boesen, et.al., red., *Tanzania – Crisis and Struggle for Survival*.
- 41) R. Skarstein og S. Wangwe, *Industrial Development in Tanzania – Some Critical Issues*. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala 1986.