

DISS. ETH NO. 21776

Visions and Agents of Development in Twentieth Century Nepal

A thesis submitted to attain the degree of

DOCTOR OF SCIENCES of ETH ZURICH
(Dr. sc. ETH Zurich)

presented by

SARA SANGITA ELMER UDRY

lic. phil. University of Fribourg (Switzerland)

born on 30.09.1981

citizen of Glarus Sued (GL) and St. Antoni (FR)

accepted on the recommendation of

Prof. Dr. Harald Fischer-Tiné

Prof. Dr. Daniel Speich Chassé

Prof. Dr. Martin Gaenzle

2014

Summary

This doctoral thesis examines the history of visions and agents of development in Nepal in order to shed light on the inception of the mighty and rapidly expanding development industry in Nepal and the corresponding emergence of an influential, elite social group of development professionals in the second half of the twentieth century. With focus on Nepalese actors, this study breaks up the commonly perceived dichotomy between “foreign donors” and “local recipients,” and aims at raising awareness for the crucially significant group of local actors who shaped the visions of development as insiders of the global development industry. This thesis thus contributes not only to a better understanding of the pervasiveness of the Nepalese development sector, but also to a critical historicisation of twentieth century international development endeavours.

This thesis is primarily based on information obtained from various published and unpublished writings produced by development agencies and the Nepalese state, as well as from other archival materials and from a few qualitative interviews. The predominant historical scope of this study constitutes the period between 1950s and 1970s, which were formative decades in the establishment of the Nepalese development sector. In order to gain a better understanding of the way “development” became a constitutive element of the Nepalese nation and of its state-building process, this thesis also considers how ideas of civilisation, modernity, and development influenced Nepal’s politics and reputation before 1950. Though in lesser details, this study also looks at the 1980s when the relatively strong structures of the state-centred development sector started to loosen up and criticism of development policies and practices began characterising the discourse on development.

The thesis is structured thematically along four major groups of actors, who saw themselves, or were seen by others, as “agents of development”: the

ruler, the development worker, the bureaucrat, and the broker. Each of these four groups has played major roles within the Nepalese development sector, each functioning in unique ways within it. In this study, they also serve as anchors to explore the wider waters of changing ideas and policies of development. The chapter on the rulers shows how from the early twentieth century onwards, the promise of modernisation and development became an increasingly important tool in legitimising rule. It further discusses how the nationalistic ideology of “panchayat development” under King Mahendra needs to be understood as an outcome of Nepal’s position as a non-colonised nation in a globalising world dominated by imperial powers. The chapter on development workers scrutinises how development work became a new professional field of activity in the second half of the twentieth century. Using the example of a village development programme, it also discusses how globally circulating visions of development were made to appear local against the background of political interests of both the donor countries and of the Nepalese government. The chapter on the bureaucrats sheds light on the Indian aided reform of public administration in Nepal and on the role of bureaucrats as development experts. The role of bureaucrats as counterparts of foreign development advisors is looked at in the chapter on the brokers. By analysing the concept of brokerage in development work, this chapter looks at the mediating role of those development professionals who acted as direct points of contact for foreign development advisors working in Nepal. Apart from government counterparts, the discussion also includes employees of foreign aid agencies and free-lance development consultants. From around 1970, this group of influential development professionals who are looked at in the chapters on the bureaucrats and on the brokers, came to constitute a new elite social group that decisively influenced development policies in Nepal. In the conclusion, it is suggested that this group be metaphorically called a “development caste,” significantly so, because the “caste” metaphor implies certain prestige, exclusiveness, and informal networking thread that characterised development

work in Nepal. The members of the “development caste,” however, were not just involved in supporting the development sector through their expertise and brokerage. Some of them also became, by virtue of their insider’s knowledge, fierce critics of development planning and foreign aid. However, despite increasing criticism and disillusionment, the idea of development, and with it the Nepalese development sector, has remained powerful until today and still continues to strongly influence the social and political life in Nepal.

Zusammenfassung

Die Dissertation beschäftigt sich mit der historischen Bedeutung von Entwicklungsvisionen und der Rolle von Entwicklungsfachleuten in Nepal. Im Zentrum steht die Frage, wie sich in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts eine wirkmächtige lokale Entwicklungsindustrie sowie eine neue, einflussreiche soziale Gruppe nepalesischer Entwicklungsfachleute herausbildete. Durch den Fokus auf nepalesische Akteure bricht die Studie die in der Literatur gebräuchliche Dichotomie zwischen sogenannten „ausländischen Gebern“ und „einheimischen Nehmern“ auf. Sie stellt diejenigen lokalen Akteure in den Mittelpunkt, welche als Teil der globalen Entwicklungsindustrie die Entwicklungsvisionen in Nepal entscheidend mitprägten. Die Dissertation trägt deshalb nicht nur zu einem besseren Verständnis für die Bedeutung und die Beständigkeit des nepalesischen Entwicklungssektors bei. Sie reichert ebenfalls die kritische Geschichtsschreibung über das internationale Entwicklungsbestreben im zwanzigsten Jahrhunderts an.

Die Studie stützt sich in erster Linie auf publizierte und unpublizierte Quellen von Entwicklungsinstitutionen sowie der nepalesischen Staatsverwaltung. Der Quellenkorpus ist ergänzt mit weiteren schriftlichen Dokumenten sowie einigen qualitativen Interviews. Der zeitliche Fokus liegt auf den 1950er bis 1970er Jahren. Dies waren prägende Dekaden für die Herausbildung des nepalesischen Entwicklungssektors. Für ein besseres Verständnis dafür, wie die Entwicklungsidee ein zentrales Element des Staats- und Nationenbildungsprozesses wurde, wird zudem aufgezeigt, wie Diskurse über Zivilisation, Moderne und Entwicklung die Politik und das Ansehen Nepals bereits vor 1950 beeinflusst haben. Die Studie reicht schliesslich bis in die 1980er Jahre hinein. Ab den 1980er Jahren haben sich die zuvor aufgebauten, relativ starken Strukturen des staatszentrierten Entwicklungssektors zunehmend aufgelöst. Zudem wurden kritische Stimmen zur Entwicklungspolitik und –praxis in Nepal immer lauter.

Die Forschungsarbeit ist thematisch entlang vier rhetorischer Figuren gegliedert: „The Ruler“, „The Development Worker“, „The Bureaucrat“ und „The Broker“. Diese stehen für vier zentrale Akteursgruppen, welche sich selber als Entwicklungsträger („agents of development“) darstellten oder von anderen als solche betrachtet wurden. Das Kapitel „The Ruler“ thematisiert die seit Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts zunehmende machtlegitimierende Kraft des Entwicklungsversprechens. Ausserdem zeigt es den Zusammenhang zwischen der von König Mahendra forcierten Ideologie der „Panchayat-Entwicklung“ und Nepals Position als nicht-kolonisierter Staat in einer globalisierten und von imperialen Mächten dominierten Welt auf. Das Kapitel „The Development Worker“ untersucht wie Entwicklungsarbeit in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts zu einem bedeutenden und neuen Berufsfeld wurde. Zudem wird anhand des Beispiels eines ländlichen Entwicklungsprogrammes veranschaulicht, wie global zirkulierende Entwicklungskonzepte scheinbar an lokale Bedingungen angepasst wurden, um damit politischen Interessen der nepalesischen Regierung sowie der Geberregierungen entgegenzukommen. Das Kapitel „The Bureaucrat“ beleuchtet die mit indischer Unterstützung durchgeführte Reform des nepalesischen Staatsapparates sowie die dabei geschaffene Rolle von Staatsbeamten als Entwicklungsexperten. Die Funktion der Beamten als sogenannte „Counterparts“, d. h. direkte Partner ausländischer Entwicklungsberater wird im darauffolgenden Kapitel „The Broker“ näher betrachtet. Anhand des von Ethnologen geprägten Konzepts der Entwicklungsmakler analysiert dieses Kapitel die Mittlerrolle derjenigen Entwicklungsfachleute, welche in engem Kontakt mit ausländischen Entwicklungsberatern arbeiteten. Nebst den offiziellen Counterparts zählen auch Angestellte ausländischer Entwicklungsorganisationen sowie freischaffende Konsulenten dazu. Die in den Kapiteln „The Bureaucrat“ und „The Broker“ dargestellten einflussreichen nepalesischen Entwicklungsfachleute haben sich ab ungefähr 1970 zu einer neuen lokalen Bildungselite formiert. In der Konklusion wird diskutiert, inwiefern diese neue Elite metaphorisch als „Entwick-

lungskaste“ bezeichnet werden kann. Die Kastenmetapher drückt dabei das Prestige, die Exklusivität und die Wichtigkeit informeller Beziehungsnetzwerke aus, welche die Entwicklungsarbeit in Nepal charakterisieren. Wie die Arbeit aufzeigt, haben Angehörige der „Entwicklungskaste“ nicht nur den nepalesischen Entwicklungssektor durch ihre Expertise und ihre Mittlerarbeit unterstützt. Einige von ihnen wurden aufgrund ihrer Einblicke in die Entwicklungsarbeit auch zu den schärfsten Kritikern ausländischer Entwicklungshilfe und staatlicher Entwicklungsplanung. Trotz zunehmenden Enttäuschungen sind die Entwicklungsidee und der damit zusammenhängende nepalesische Entwicklungssektor bis heute äusserst wirkmächtig geblieben und prägen nach wie vor das politische und soziale Leben in Nepal.