

# Internationella ickestatliga organisationers växande roll i fredsbyggnadsprocessen

En empiriskt grundad utvärdering av Jonathan Goodhands teori

# Abstract

The purpose of this essay is to discuss the growing participation of international non-governmental organisations (INGO) in peace-building operations and if their growing participation can be combined with their non-party mandate in conflict areas. The discussion is based on Jonathan Goodhand's theory which is a critique of the minimalist and maximalist strategies. Firstly, the intention is to analyse the problems which are created during the implementation of local ownership and capacity building. Secondly, the purpose is to discuss the dilemmas that may arise as a result of using the minimalist and maximalist strategies, and a possible development of Goodhand's theory, which may serve as a contribution to a complex discussion. My conclusion is that INGOs should not disregard, especially, the minimalist strategy, since it can be seen as a good starting point for their growing participation in peace-building operations.

*Key Words:* Goodhand, Local Ownership, Capacity Building, Minimalist, Maximalist

*Number of Characters:* 58 632

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.1 Syfte och frågeställning .....	1
1.2 Avgränsning.....	2
1.3 Teori.....	4
1.4 Metod.....	6
1.5 Material .....	7
<b>2 Historisk bakgrund.....</b>	<b>9</b>
2.1 INGO:s roll efter år 1990.....	9
2.1.1 INGO:s växande roll i fredsbyggnadsprocessen.....	9
2.1.2 Kritik mot INGO:s växande roll i fredsbyggnadsprocessen .....	10
<b>3 Analys.....</b>	<b>11</b>
3.1 Local Ownership.....	11
3.1.1 Externt agerande kontra lokalt självstyre.....	12
3.1.2 Lång- och korttidsbehov.....	14
3.1.3 Kritik mot Goodhand utifrån ”local ownership”.....	15
3.1.4 Sammanfattning av Local Ownership.....	16
3.2 Capacity Building .....	17
3.2.1 The Gambia Rural Development Agency.....	17
3.2.2 The Gambia Food and Nutrition Association.....	18
3.2.3 Association for Rural Development.....	19
3.2.4 Kritik mot Goodhand utifrån ”capacity building”.....	20
3.2.5 Sammanfattning av Capacity Building.....	22
3.3 Möjlig utveckling av Goodhands teori.....	22
3.3.1 Local Ownership.....	23
3.3.2 Capacity Building.....	25
3.3.3 Sammanfattning.....	26
<b>4 Slutsats.....</b>	<b>27</b>
<b>5 Referenser.....</b>	<b>29</b>

# Förkortningar

ARD – Association for Rural Development

CRS – Catholic Relief Services

CUSO – Canadian University Service Overseas

GAFNA – The Gambia Food and Nutrition Association

GARDA – The Gambia Rural Development Agency

IBL – Institutionalization before Liberalization

ICJ – International Court of Justice

INGO – International non-governmental organisation

NGO – Non-governmental organisation

UNMIL – United Nations Mission in Liberia

UNDP – United Nations Development Program

WARF – West African Rural Foundation

# 1 Inledning

## 1.1 Syfte och frågeställning

Det har efter det kalla krigets slut skett en tillväxt och ökad professionalisering av internationella ickestatliga organisationer (INGO) och non-profit sektorn. En del kritiker menar att det skett en gradvis förändring av INGO:s traditionella roll i humanitära aktioner, dvs. deras arbete att hjälpa den utsatta civilbefolkningen i konfliktområden. (Reimann, 2005, s. 37f). Utvecklingen och professionaliseringen har resulterat i svårigheter att kontrollera de aktiviteter som utförts av INGO:s. Kritiker har med anledning av denna process börjat ifrågasätta den ideologiska och politiska agendan hos INGO:s från västvärlden. De ställer sig kritiska till den agenda INGO:s arbetar utifrån i fredsbyggnadsprocessen. (Paris, 2004, s. 32; Edwards, 2004, s.35).

Andra kritiker framhåller att den koncentrerade makt som har skapats i och med den ökade professionaliseringen av INGO:s och bistånd är negativ för demokratin och det civila samhället. De menar att denna utveckling har resulterat i att biståndsresurserna har gått till INGO:s i huvudstäder och större befolkningscentra. De hävdar dessutom att INGO:s från västvärlden också har medverkat i framväxten av transnationella försvarsnätverk. Denna utveckling anses inte stärka det civila samhället och är baserat på förutfattade meningar om hur ett samhälle ska vara strukturerat. (Edwards, 2004, s. 35f). Roland Paris menar att detta agerande delvis är ett resultat av västvärldens seger i det kalla kriget. Den västerländska statsstrukturen ses som den enda legitima statsformen. Paris menar att INGO:s därmed applicerar ”givna” strukturer för att skapa en stabil fred i konflikttrabbade områden. (Paris, 2004, s. 34f).

Med bland annat ovannämnda empiriska bakgrund som bas, har jag valt att studera INGO:s agerande i ett antal fredsbyggnadsprocesser. Jag har i denna uppsats valt att utgå från Jonathan Goodhands teori. Goodhand ställer sig kritisk till de s.k. minimalist- och maximaliststrategierna, som har vuxit fram som ett resultat av INGO:s roll i fredsbyggnadsoperationer. (Goodhand, 2007, s. 92f). Minimaliststrategin menar att INGO:s ska anta en klassiskt humanitär strategi och att fredsarbetet inte nödvändigtvis skall resultera i en förändring i den politiska strukturen. Maximaliststrategin förespråkar istället att INGO:s ska anta en starkare politisk roll i fredsprocessen. Jonathan Goodhand menar dock att INGO:s inte skall utgå från någon av dessa strategier när de arbetar fram en plan som de ska arbeta utifrån i fredsbyggnadsprocessen. Han framhåller att INGO:s istället måste vara pragmatiska och utgå från att varje enskild konflikt är unik när man i sitt arbete försöker skapa stabilitet och fred. (Goodhand, 2007, s. 92f; 191).

Kortfattat är min avsikt att i detta arbete diskutera INGO:s växande roll i fredsbyggnadsprocesser. Den frågeställning som jag ämnar utgå ifrån är:

- Är Jonathan Goodhand korrekt i sin uppfattning, eller finns det en möjlighet att minimalist- eller maximaliststrategin kan fungera i fredsbyggnadsprocessen?

Mitt mål är att med ett antal empiriska exempel nå fram till en konklusion som talar för eller emot Jonathan Goodhands påstående/uppfattning.

## 1.2 Avgränsning

Jag har för avsikt att i uppsatsen fokusera på internationella ickestatliga organisationer (INGO), samt Goodhands teori om INGO:s i krigsdrabbade områden. Jag har däremot valt att inte gå in i en diskussion som behandlar den ekonomiska utvecklingen i krigsområden. Jag menar att det är relevant att göra denna begränsning, eftersom målet är att skapa en djupgående förståelse för ett specifikt ämne, dvs. Goodhand och hans kritik mot minimalist- och maximaliststrategin. Jag har i arbetet också för avsikt att lägga betoning på begreppen ”local ownership” och ”capacity building”. Det är två begrepp som spelar stor roll i freds- och utvecklingsfrågor och

används flitigt av FN och ickestatliga organisationer när de beskriver sitt mål i konfliktdrabbade områden. (Wilén, 2009, s. 348).

”Local Ownership” är inkluderat i FN:s Millennium mål som ska vara implementerat år 2015. Det är en del i arbetet för att eliminera fattigdomen i världen. (UN Millennium Project, 2010). Jag anser att ”local ownership” är ett viktigt begrepp att diskutera eftersom det är relevant att den lokala befolkningen i landet själva styr landets aktiviteter och institutioner. Det är viktigt att den lokala befolkningen agerar, först med hjälp av INGO:s, men att de efter en bestämd tidsperiod har kunskaper att ta över styret i landet och INGO:s kan därmed utgå. I boken *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform* ger Laurie Nathan ”local ownership” följande definition:

*”In practical terms it means that the reform of security policies, institutions and activities in a given country must be designed, managed and implemented by local actors rather than external actors.”* (Nathan, 2007, s. 4).

Laurie Nathans pekar på svårigheten för de lokala aktörerna att agera i efterkrigssamhället utan närvaro av de externa aktörerna, dvs. de saknar kunskaper att kunna agera själva. Det framhäver även problematiken för de externa aktörerna att bestämma vem som ska erhålla den styrande makten när deras mandat börjar gå mot sitt slut. Hur ska de externa aktörerna arbeta för att vara försäkrade om att makten lämnas till aktörer som vill skapa fred i landet och inte endast vill gå tillbaka till den hierarki som existerade innan konflikten? Kortfattat handlar ”local ownership” om att de inhemska aktörerna, i slutet, ska strukturera och styra landets institutioner utan närvaro av de externa aktörerna.

”Capacity Building” inkluderas bland annat i Agenda 21. Det är ett handlingsprogram som antogs vid FN:s konferens för hållbar utveckling som hölls i Brasilien år 1992. (Nationalencyklopedin, 2010). ”Capacity Building” är ett begrepp som betonar betydelsen av att de lokala aktörerna har kunskap att styra och utveckla landet framgångsrikt efter krig. Det är också ett begrepp som ställer krav på att INGO:s arbetar effektivt för att skapa en framgångsrik utveckling i fredsbyggnadsprocessen. En process som sedan t.ex. kan tas över av de lokala ickestatliga organisationerna. Målet med ”capacity building” är att de externa aktörerna efter en bestämd

tidsperiod kan lämna området. De inhemska aktörerna har då kunskap att kunna styra och utforma statens institutioner utan närvaro av de externa aktörerna. Frågan är dock när INGO:s vet att de lokala ickestatliga organisationerna har kapacitet att utveckla landet utan närvaro av de externa aktörerna? Ann C. Hudock ger i boken *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?* "capacity building" följande definition:

*"In short, it is the process by which Northern NGO:s try to strengthen southern NGOs so that they become more sustainable organizations and are better able to carry out programmes"* (Hudock, 1999, s. 33).

Jag anser att det är en definition som betonar den problematik som kan skapas när INGO:s antar arbetet att utveckla länders möjlighet till självstyre, dvs. "capacity building". Jag menar att det är en problematik eftersom INGO:s ofta har till avsikt att arbeta effektivt inom en kort period, trots att det kan finnas behov av långtidsmandat för att skapa en framgångsrik "capacity building"-process och därmed öka chansen för en stabil fredsprocess. (Hudock, 1999, s. 46). Kortfattat handlar "capacity building" om att de inhemska aktörerna, i slutet har kapacitet och kunskap att styra landets institutioner utan närvaro av de externa aktörerna.

### 1.3 Teori

Jonathan Goodhand är "senior lecturer" vid Department of Development Studies, School of Oriental and African Studies vid University of London. Han har under många år arbetat med humanitära arbeten samt utvecklingsfrågor i konfliktdrabbade områden som Afghanistan/Pakistan samt Sri Lanka. Goodhand har också arbetat som forskare och rådgivare för ett antal NGO och biståndsorganisationer, exempelvis United Nations Development Program (UNDP). Goodhands huvudsakliga forskningsområden är "the political economy of aid and conflict", INGO:s, fredsbyggnation, samt återuppbyggnaden av samhällen efter krig. (University of London, 2010).

Jag har i arbetet valt att utgå från Jonathan Goodhands bok *Aiding Peace? The role of NGOs in Armed Conflict*, som publicerades år 2007. Jag



anser att boken är användbar teoretisk bas för denna uppsats eftersom den ger en djupgående presentation av två specifika strategier som har vuxit fram på grund av INGO:s ökade betydelse i fredsbyggnadsprocessen. Det är också ett passande fokus eftersom mitt mål är att skapa en djupare förståelse för ifall Goodhand kan vara korrekt i sin teori, eller ifall det finns en möjlighet att minimalist- och maximaliststrategin kan fungera i fredsbyggnadsprocessen. Jag kommer i uppsatsen att fokusera på Goodhands teori om INGO:s i krigsdrabbade områden. Däremot har jag, som nämnts tidigare, på grund av begränsat utrymme, inte valt att ta med teorin som behandlar den ekonomiska utvecklingen i krigsområden.

Enligt Jonathan Goodhands teori är den enda möjligheten att skapa en framgångsrik fredsprocess, att arbeta utifrån den aktuella konflikten, eftersom varje konflikt är unik. Han menar att man ska vara pragmatisk och inte generalisera konflikter, vilket minimalist- och maximaliststrategin har en tendens att göra. (Goodhand, 2007, s. 191). Minimaliststrategin menar att INGO:s ska anta en klassiskt humanitär strategi och att fredsarbetet nödvändigtvis inte behöver resultera i en förändring i den politiska strukturen. Maximaliststrategin förespråkar istället att INGO:s ska anta en starkare politisk roll i fredsprocessen.

Jonathan Goodhand menar att INGO:s inte ska utgå från någon av dessa strategier eftersom de alltid har en påverkan i konfliktområdet, vare sig det är avsiktligt eller ej. Han menar att attityden hos minimalist- och maximaliststrategierna inte fungerar då de inte speglar verkligheten i konfliktområden. Goodhand menar att samhällen som har ett behov av hjälp även har behov av mat, sjukvård och samhällsutveckling och därmed kan man inte vara generaliserande, som minimalist- och maximaliststrategierna. Goodhand framhåller Irak och Afgahnistan som två exempel som visar problematiken med maximaliststrategin. Det är två exempel som visar de svårigheter som skapas när INGO:s utgår från den maximalistiska strategin och antar en mer politisk roll. (Goodhand, 2007, s. 92f; 94; 191).

Avslutningsvis menar Goodhand i sin teori att ifall INGO:s är seriösa beträffande sin ökade roll i fredsbyggnadsprocessen, måste de tänka längre än minimalist- och maximaliststrategin. INGO:s måste komma på ett sätt att hjälpa individer, samt utveckla strategier och utveckling i fredsarbetet. Goodhand anser att INGO:s måste bli lokalt orienterade och etablera starka kontakter med lokala institutioner och aktörer. INGO:s måste också utveckla

sina analyser, strategier och kontakter vilket ska hjälpa dem att skapa förändring i konfliktområdet på makronivå. Jonathan Goodhand framhåller dock att samtliga INGO:s inte ska anta denna roll. Han förespråkar en ökad delning av det fredsbyggande arbetet mellan multimandat och nichade INGO:s. Detta tillvägagångsätt tros ge en mer hållbar fredsutveckling. (Goodhand, 2007, s. 191f).

## 1.4 Metod

Syftet är att i denna uppsats utföra en empiriskt grundad studie av Jonathan Goodhands teori. Jag har därmed för avsikt att utgå ifrån en kvalitativ metod med betoning på två specifika termer: ”capacity building” och ”local ownership”. Det är en relevant metod för denna uppsats eftersom målet är att analysera, samt skapa en förståelse för ett specifikt ämne, d.v.s. ifall Goodhand är korrekt i sin teori, eller om det finns en möjlighet för minimalist- och maximaliststrategin att fungera i fredsbyggnadsprocessen. (Teorell-Svensson, 2007, s. 10f).

Anledningen att jag inte har valt att utgå från en kvantitativ studie är att den metoden utgår från protokoll och standardiserade frågeformulär. Jag menar att detta skapar en begränsning då den bara tillåter ett begränsat antal variabler för att fastställa kausalitet. En kvalitativ studie däremot skapar ett större djup och bättre förståelse för ett specifikt ämne. Det är en metod som tillåter analys av varje fenomen, utifrån dess unika förutsättningar. Det gör det möjligt att skapa en kvalitativ och nyansrik tolkning. (Ibid.). Därför anser jag att en kvalitativ studie är en passande metod för detta arbete.

Jag anser också att en kvalitativ metod är relevant då min målsättning är att med hjälp av diverse empiriska exempel belysa det aktuella ämnet. Mitt mål är att med denna uppsats presentera en slutsats som talar för eller emot Jonathan Goodhands teori. (Ibid.).

## 1.5 Material

Syftet har varit att i detta arbete, använda sekundära källor. För teori användes Jonathan Goodhands bok från år 2007 *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*. Jag har även använt Laurie Nathans bok *No Ownership, No Commitment [...]*, samt Ann C. Hudocks *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy*. Jag anser att detta är relevanta källor att inkludera i uppsatsen eftersom de djupgående diskuterar problematiken med "local ownership" och "capacity building". Nathan och Hudock menar att det är viktiga begrepp att inkludera i statsbyggnadsprocessen efter krig.

Jag har i analysen av "local ownership" använt två empiriska exempel hämtade från Etiopien och Liberia. Etiopien är ett intressant exempel eftersom det beskriver den lokala kommissionens arbete att återinföra de forna soldaterna i samhället. Därmed undvek de utvecklingen av *spoilers*<sup>1</sup> i fredsbyggnadsprocessen. Jag anser också att det är ett relevant exempel eftersom INGO:s använde sig av den minimalistiska strategin med ett framgångsrikt resultat. Det är därmed ett exempel som talar emot Goodhands teori, om att minimalist- eller maximaliststrategin inte kan fungera i fredsbyggnadsprocessen. (Goodhand, 2007, s. 191). Exemplet från Liberia är relevant för uppsatsen eftersom det beskriver de svårigheter som kan skapas när fredsbyggnadsprocessen inte styrs av de lokala aktörerna. De "äger" därmed inte fredsprocessen, vilket är mycket viktigt för en framgångsrik utveckling beträffande "local ownership". Det är ett exempel som betonar betydelsen av dialog där lokala aktörer styr utvecklingen av fredsbyggnadsprocessen, men att de, i det inledande stadiet, har hjälp av de externa aktörerna i hur man ska agera för ett framgångsrikt resultat i fredsbyggnadsprocessen.

Jag har i analysen av "capacity building" använt två exempel från Gambia och ett exempel från Sierra Leone. De empiriska exemplen från Gambia är relevanta eftersom de beskriver framgångsrika lokala ickestatliga organisationer. Det visar de möjligheter som kan skapas när det uppstår en win/win situation mellan INGO:s och de lokala ickestatliga organisationerna. Det empiriska exemplet från Sierra Leone belyser den utveckling som riskerar att skapas när de lokala ickestatliga

---

1 "Especially in a political context, a person who obstructs or prevents an opponent's success while having no chance of winning a contest themselves". (Oxford Reference Dictionary, 2010).

organisationerna blir beroende av INGO:s och dess närvaro, samt hur de lokala aktörernas mål förändras för att tillgodose INGO:s krav i fredsbyggnadsprocessen.

## 2 Historisk bakgrund

### 2.1 INGO:s roll efter år 1990

#### 2.1.1 INGO:s växande roll i fredsbyggnadsprocessen

Internationella och regionala organisationer, nationella stater samt ickestatliga organisationer har efter kalla krigets slut engagerats i en serie av operationer. Målet är att stabilisera stater efter krig. Det har också under denna period skett en tillväxt av INGO:s. Det har resulterat i svårigheter att kontrollera dess aktiviteter, samt dessas ideologiska orientering. (Paris, 2009, s. 97f; Paris, 2004, s. 32). Enligt Roland Paris har det efter kalla kriget skett en förändring i den globala kulturen<sup>2</sup>. Paris anser att det var under denna period som privata stiftelser och stater inledde sitt bidragsgivande till INGO:s. Detta agerande tros delvis vara ett resultat av att USA segrade i det kalla kriget och kunde därmed påverka internationella organisationer i deras roll i fredsbyggnadsprocessen. (Ibid., s. 34f). Roland Paris menar också att västvärldens vinst i kalla kriget tros ha resulterat i att man därmed såg den liberala demokratin som den enda legitima formen av statsbyggnad. (Ibid.).

Internationella aktörer bidrog till att öka den idealistiska bilden av INGO:s som oegennyttiga och osjälviska förespråkare av goda aktioner. De beskrev INGO:s som den nya aktören som skulle hjälpa till för att lösa världsproblemen. INGO:s har blivit en viktig aktör för den liberala freden eftersom de i vissa områden har en unik access, legitimitet och flexibilitet i

---

<sup>2</sup> Den kultur som definierar vilka huvudaktörerna i världspolitiken ska vara, hur de aktörerna ska organiseras internt, samt hur de ska agera. (Paris, 2004, s. 35).

konfliktområden. De har därmed blivit ett vitalt instrument för stater, internationella organisationer och institutioner för att hjälpa till i implementeringen av den liberala freden i konfliktdrabbade områden. (Reimann, 2005, s. 38; Richmond, 2005, s. 139).

### 2.1.2 Kritik mot INGO:s växande roll i fredsbyggnadsprocessen

Det argumenteras för att västvärlden har misslyckats med att leva upp till förväntningarna med liberal peacebuilding. Oliver P. Richmond framhåller att kritiken har vuxit fram som ett resultat av att neo-liberala strategier underminerar möjligheten att skapa en dialog mellan staten och samhället. Richmond menar också att det är en strategi som riskerar att återskapa det klassystem som fanns innan konflikten inleddes. (Richmond, 2009, s. 54). Kritiker ifrågasätter också INGO:s agerande och effektivitet för att uppnå sina mål, samt deras beroende av extern finansiering. En mycket intressant aspekt i denna diskussion är att 25 procent av staters internationella bistånd i slutet av 1990 talet spreds till konfliktdrabbade områden genom INGO:s. (Richmond, 2005, s. 131). Kritiker har med anledning av denna utveckling, börjat ifrågasätta den ideologiska och politiska framväxten av INGO:s från västvärlden. Roland Paris menar att det efter kalla kriget har etablerats en västeuropeisk syn på vad som menas med utveckling, stadsbyggnad och det civila samhället. (Reimann, 2005, s. 39; Paris, 2004, s. 33). En intressant utgångspunkt är att ett antal INGO:s har ställt sig kritiska till denna utvecklingen, speciellt beträffande politisk och ekonomisk liberalisering av utvecklingsmål. Organisationer inom exempelvis mänskliga rättigheter menar att för mycket betoning har lagts på politiska val, istället för att arbeta med att stärka de civila rättigheterna. De menar också att en del organisationer skulle föredra att inte bli associerade med västvärldens globala ambition att sprida demokrati. (Paris, 2004, s. 33.).

Avslutningsvis har denna presentation visat att det finns delade uppfattningar om INGO:s växande roll i fredsbyggnadsprocessen. Frågan är dock om Jonathan Goodhand är korrekt i sin teori, eller finns det en möjlighet för minimalist- och maximaliststrategin att fungera i fredsbyggnadsprocessen?

## 3 Analys

### 3.1 Local Ownership

Externa statsbyggnadsinterventioner i krigsdrabbade områden har ett gemensamt mål, nämligen att bygga fungerande och stabila statsstrukturer. Det ska förhoppningsvis resultera i att externa statsbyggare tillåts att avsluta sitt arbete och dra sig tillbaka från området. (Narten, 2009, s. 252). Alan Bryden och Heiner Hänggi skriver i boken *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, att de lokala aktörerna från början bör vara involverade i återställandet av säkerhetssektorn. Det inhemska styret måste vara med i ”capacity building”-processen, för att avslutningsvis ta över ansvaret för landet från de externa aktörerna. (Bryden-Hänggi, 2005, s. 37).

Detta är några av anledningarna till varför ”local ownership” är ett mycket betydelsefullt begrepp. Avsaknad av en framgångsrik extern överlämning av kontroll och kompetens till lokala aktörer kan resultera i att stats- och fredsprocessen fortsätter att styras av de externa aktörerna trots att de borde lämna över makten till den lokala befolkningen och dess styre. Det kan också leda till att operationen avslutas utan hållbara och stabila lokala strukturer i det konfliktdrabbade området. (Narten, 2009, s. 252). Denna utveckling kan leda till att landet, antingen kan riskera att falla tillbaka i våld och kaos, eller att internationella aktörer skulle vara ständigt närvarande; det kan leda till ett semi-kolonialt styre, samt risk för ökat motstånd bland den lokala befolkningen. (Ibid.). Empiriska exempel som illustrerar denna problematik går bland annat att finna i Irak och Afghanistan. Jag anser att dessa länder är exempel som visar de problem som kan skapas när INGO:s utvecklar sina mandat och exponerar sig mer direkt för influenserna av statsintressen. (Goodhand, 2007, s. 94).

”Local ownership” är ett komplext koncept som Jens Narten betonar i boken *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace operations*. Två problem som kan uppstå vid implementeringen av ”local ownership”. Det första behandlar behovet av externt agerande kontra behovet av att skapa ett ansvarstagande självstyre i konfliktområdet. Narten menar att det i en del konfliktområden måste ske en viss grad av extern inblandning för att fylla ett potentiellt vakuum av nationell auktoritet. Det är speciellt viktigt i början av statsbyggnadsprocessen när politisk konsensus, kapacitet och resurser inte är tillgängliga. Externa statsbyggare måste utöva någon form av auktoritär funktion, samtidigt som de hjälper lokala aktörer att återskapa sin självstyrande kapacitet. Den stora frågan är dock till vilken grad denna inblandning ska ske, samt vilken ordningsföljd och form av övertagande av auktoritet till lokala aktörer som är passande. (Narten, 2009, s. 255).

Ett andra dilemma som jag behandla i uppsatsen är problematiken med korttids- kontra långtidsengagemang. Problemet är att de internationella bidragsgivarna vill att INGO:s ska klara av sitt mandat inom korta tidsramar. På så sätt ska den operationella kapaciteten optimeras och därmed spara skattebetalarnas/bidragsgivarnas pengar. (Ibid., s. 258). Jens Narten menar att det i fredsbyggnadsprocessen finns ett behov att aktörerna i det konfliktdrabbade området, exempelvis de lokala ickestatliga organisationerna, genomgår en utveckling beträffande teknisk skicklighet, politisk kompetens, samt tolerans av fred och demokratiska värden. Narten menar, med anledning av dessa krav, att INGO:s ska agera med långsiktighet i fredsbyggnadsprocessen för att på så sätt kunna hjälpa till och skapa en stabil fred i landet. (Ibid.).

### 3.1.1 Externt agerande kontra lokalt självstyre

Beträffande externt kontra lokalt självstyre menar Goodhand att det inte finns en given lösning. Han menar att INGO:s ska arbeta pragmatiskt och utgå från den aktuella konflikten för att skapa en framgångsrik fredsbyggnadsprocess. (Goodhand, 2007, s. 191). Goodhand anser att man inte ska generalisera som minimalist- och maximaliststrategin gör. Han framhåller att minimaliststrategin riskerar att ses som förenklande strategi i en komplex situation och maximaliststrategin tros ha för stort förtroende på



biståndets kapacitet i konfliktdrabbade områden. (Goodhand, 2007, s. 94-6; 191).

Jag menar dock att man kan ställa sig kritisk till Goodhands teori. Etiopien är ett exempel som visar att man inte borde förkasta den minimalistiska eller maximalistiska strategin. Det empiriska exemplet från Etiopien beskriver ett nationellt ägt program som utan externa aktörers agerande tog ansvar för att avväpna och återinföra de forna soldaterna i samhället efter Mengistu-diktaturens fall år 1991. Det var ett nationellt ägt program som var framgångsrikt eftersom det existerade en flexibilitet och ansvarstagande i landets styre, samt ett kreativt användande av inhemska resurser; man använde bland annat de existerande militäranläggningarna som utbildningscenter för de forna militärerna. (Berhe, 2007, s. 65). Mulugeta Gebrehiwot Berhe betonar att de internationella aktörerna, inklusive INGO:s, saknade kommissionens flexibilitet och ansvarstagande för att kunna anta en större roll i fredsbyggandeprocessen. (Ibid., s. 62).

Jag menar att detta är ett empiriskt exempel som visar att den minimalistiska strategin har en möjlighet att fungera ifall den implementeras i ett passande konfliktområde. Exemplet från Etiopien visar, att det fanns en vilja hos den statliga kommissionen att skapa fred. Det inhemska styret arbetade på egen hand för att avmobilisera soldaterna och återinföra dem i samhället. Kommissionens arbete är också mycket viktigt då det framgångsrika arbetet att återinföra soldaterna i samhället minskade risken för att de skulle utvecklas till spoilers. Jag menar att en betydelsefull aspekt för den minimalistiska strategin är viljan hos den lokala aktören.

Adedeji Ebos fallstudie av Liberia är ett empiriskt exempel som stödjer Goodhand. Ebo behandlar i sin studie problematiken med att implementera ”local ownership”, samt avsaknaden av dialog mellan externa och lokala aktörer. Studien inleddes med ett samtal år 2005, mellan det liberianska justitiedepartementet och United Nations Mission in Liberia (UNMIL). Samtalet leddes av INGO:s med målet att skapa en grund för en lokalt styrande säkerhetsprocess. (Ebo, 2007, s. 79). Ett problem var dock att den externa finansieringen, som skulle implementeras av INGO:s i det civila samhället, ifrågasattes av de lokala aktörerna. De menade att de externa aktörerna hade tveksamma bakgrunder och därmed inte var lämpliga att finansiera reformprocessen i landet. (Ibid., s. 82). De lokala ickestatliga organisationerna menade också att den liberianska staten hade för mycket förtroende för internationella aktörer, RAND och Dyncorp, som hade

anlitats av USA. De liberianska lagstiftarna menade dock att de inte hade blivit inkluderade i fredsprocessen och kunde därmed inte utföra sin roll ordentligt. (Ebo, 2007, s. 82). Ebo betonar att RAND och Dyncorp inte visade samarbetsvilja och ignorerade den liberianska staten beträffande dialog och utveckling i landet. Istället pågick denna process mellan de aktuella säkerhetsbolagen och det amerikanska utrikesdepartementet. (Ibid., s. 81).

Detta är ett empiriskt exempel som talar för Goodhands teori, att man ska utgå från konflikten för att skapa den bästa mallen för en framgångsrik fredsbyggnadsprocess. (Goodhand, 2007, s. 191). Det empiriska exemplet från Liberia är också ett exempel som betonar betydelsen av en dialog mellan samtliga intressen. En process som försäkrar att alla parter, vilket också inkluderar militären, förs under en och samma styrelseform. Det är en viktig del för ett fungerande "local ownership" i samhället. (Ebo, 2007, s. 83). Det är också viktigt att betona, att problematiken mellan externt agerande och lokalt självstyre är en balansgång och samtliga parter måste tillsammans arbeta för att skapa det bästa resultatet, trots att det kan leda till en mindre positiv utgång för någon av parterna. (Goodhand, 2007, s. 191).

### 3.1.2 Lång- och korttidsbehov

Problematiken med korttids- kontra långtidsbehov är ett annat dilemma som kan uppstå vid implementeringen av "local ownership". Det existerar ett tryck från två parter med motstående intressen. De externa bidragsgivarna som vill fullfölja sitt mandat inom kortast möjliga tidsram, samt det grundläggande behovet att de lokala aktörerna noga genomgår "capacity building". Långtidsmandat är i detta fall relevant. (Narten, 2009, s. 258).

Goodhand poängterar att en nödsituation i ett land, under en längre period, har tolkats av det internationella samfundet som möjlighet för snabbt agerande och inte som ett tillfälle för kritisk reflektion. Han menar att detta har lett till att det i nödsituationer har blivit legitimt att ignorera klienters problem och lösningar. Det har därmed resulterat i "top-down agerande". (Goodhand, 2007, s. 92). Detta är ett mycket intressant, men svårt ämne att analysera, då det inte endast handlar om lokalbefolkningen i det konflikttrabbade området utan även om attityden hos de internationella bidragsgivarna. (Hudock, 1999, s. 46). INGO:s agerande försvåras i och

med denna problematik eftersom de internationella ickestatliga organisationerna är i behov av de externa bidragsgivarna och INGO:s måste agera för att använda bidragsgivarnas kapital på bästa sätt. (Paris, 2004, s. 34f; Hudock, 1999, s. 46). Detta är en intressant och ytterst relevant aspekt att diskutera. Empiriska exempel som beskriver problematiken med korttidsmandat är t.ex. Afghanistan och det forna Jugoslavien. De externa aktörerna agerade i Afghanistan med en maximalistisk strategi, d.v.s. de antog en politisk roll. Det fanns också en avsaknad av dialog mellan dem och lokala aktörer i samhället. I det forna Jugoslavien lade INGO:s och andra externa aktörer resurser på dåligt utformade och snabba teknokratiska lösningar, istället för långtidsmandat och utvecklande av stabil fredsprocess, styrd av den inhemska befolkningen. (Goodhand, 2007, s. 92; Richmond, 2009, s. 55).

### 3.1.3 Kritik mot Goodhand utifrån ”local ownership”

Jag anser att Jonathan Goodhand betonar relevanta aspekter i sin teori, exempelvis att INGO:s inte ska förutsätta att en strategi inkluderar samtliga verktyg för att skapa en fungerande och stabil fredsprocess. Det kan ibland behövas att INGO:s kombinerar diverse strategier för att skapa det bästa tillvägagångssättet för den aktuella konflikten. Därmed skall man utgå från den aktuella konflikten. Detta menar Goodhand är det enda sättet för att skapa en stabil fred. (Goodhand, 2007, s. 191).

Jag menar att det empiriska exemplet från Etiopien visar att den minimalistiska strategin kan fungera, trots att den enligt Goodhand kan ses som förenklande i en komplex situation. (Ibid., s. 94). Ett antagande är att den minimalistiska strategin kräver att det existerar ett lokalt styre som är vänligt inställd till fredsbyggnadsprocessen, samt att de inte tjänar på att kriget fortsätter.

Det andra dilemmat som har behandlats i analysen rör problematiken med korttids- kontra långtidsbehov i fredsbyggnadsprocessen. En viktig aspekt är att INGO:s till stor del är beroende av internationella bidragsgivarna för att kunna agera i det konfliktdrabbade området. (Hudock, 1999, s. 46). Goodhand menar att det finns en större internationell acceptans att agera med korttidsmandat. (Goodhand, 2007, s. 92). Jag anser att det hade varit intressant om Jonathan Goodhand hade utvecklat sin diskussion

kring problematiken med korttids- och långtidsbehov i fredsbyggnadsprocessen. Förslagsvis hade Goodhand kunnat inkludera idéer om hur INGO:s kan arbeta när de agerar i ett fall med korttidsbehov; är det någonting som skiljer sig från när de agerar i en konflikt med långtidsbehov? Kan man göra några generaliserade drag?

Goodhand har också belyst problematiken med ”local ownership”. Jag anser dock att den i vissa fall är förenklande och hade kunnat inkluderat förslag på hur INGO:s bör agera när de arbetar i ett område med korttidsmandat.

### 3.1.4 Sammanfattning av Local Ownership

Syftet med denna del av analysen har varit att belysa problematiken med ”local ownership” och utgå från Jonathan Goodhands teori om INGO:s roll i väpnade konflikter.

Först behandlades externt agerande kontra behovet av att skapa ett ansvarstagande självstyre i konfliktområdet. Den kritik som går att rikta mot Jonathan Goodhands teori är att han är förenklande i sin diskussion. Han menar att man ska arbeta utifrån konflikten för att finna den bästa kombinationen. Exemplet från Etiopien visar dock att den minimalistiska strategin kan fungera, men det krävs att det finns ett lokalt styre som är vänligt inställt till fredsbyggnadsprocessen och som inte tjänar på att kriget fortsätter.

Det andra dilemma som behandlades rörde problematiken med korttidsbehov kontra långtidsbehov. Goodhand betonar att det i det internationella samhället har blivit accepterat att agera med korttidsmandat. Detta agerande går att finna i exempelvis forna Jugoslavien. Beträffande diskussionen om korttidsmandat, menar jag att det borde ske en förändring rörande attityden hos de externa bidragsgivarna. Målet är därmed att förenkla INGO:s agerande, öka möjligheten för ”capacity building” i det konflikttrabbade området, samt öka chansen för att hjälpa civilbefolkningen i det krigshärjade området. (Hudock, 1999, s. 46).

Det är en mycket intressant och spännande diskussion och Goodhand betonar många relevanta aspekter. Jag anser dock att Goodhand hade kunnat ge en utförlig presentation av hur INGO:s kan agera för att möta

problematiken med korttidsmandat, förväntan på snabba lösningar och dess påverkan på konfliktområdet.

## 3.2 Capacity Building

Efter långdragna krig är institutioner och infrastruktur ofta i undermåligt skick och de aktiviteter som syftar till att bygga institutioner och infrastruktur är ofta initierade av externa aktörer. Trots att det till synes är motiverat att minska lidandet, samt skapa en fred i ett krigshärjat område menar Beat Schweizer att detta agerande sällan adresserar de grundläggande problemen i samhället, exempelvis fattigdom. Schweizer menar att en utdragen konflikthjälp istället kan leda till problem genom att det skapas ett beroende och därmed underminera kapaciteten för självhjälp bland den inhemska lokalbefolkningen. (Schweizer, 2004, s. 559).

Ann C. Hudock betonar att många INGO:s är medvetna om problematiken med ”capacity building” och att deras assistans till lokala NGO:s försvårar den senares möjlighet att arbeta med lokala gräsrotsgrupper. Eftersom INGO:s får sina resurser från externa organisationer tillkommer krav som måste föras vidare till lokala NGO:s. INGO:s har därmed lite rum för handling i sitt arbete. (Hudock, 1999, s. 46). Hudock menar dock att det finns en vilja hos INGO:s att ändra naturen av deras relation till lokala NGO:s genom att ge dem mer kontroll över resurser och beslutsfattande. (Ibid.). INGO:s vill arbeta för att utveckla inhemska NGO:s, och därmed öka deras kunskap om insamling av pengar och andra aktiviteter som kan bidra till möjligheten att agera strategiskt med externa aktörer och möjlighet att ta ansvar för de lokala resurserna. (Ibid.).

Nedan analyseras tre empiriska exempel hämtade från Gambia och Sierra Leone. Jag har inkluderat dem i uppsatsen eftersom de är tydliga exempel som visar för- respektive nackdelar med begreppet ”capacity building”.

### 3.2.1 The Gambia Rural Development Agency

The Gambia Rural Development Agency's (GARDA) är en nationell ickestatlig organisation som arbetar för att på lång sikt hjälpa kvinnor på

landsbygden att förbättra sin socioekonomiska ställning och bli mer självständiga. GARDA arbetar med att länka samman samhällsgrupper med INGO:s för att på så sätt tillhandahålla finansiell support för aktiviteter som grönsaksodling, handel och utveckling av småföretag. Catholic Relief Services (CRS) var en av de första internationella ickestatliga organisationerna som stödde GARDA:s arbete. Det var också CRS som från ett tidigt stadium bestämde reglerna för GARDA:s agerande. Det stod dock senare klart att båda organisationerna tjänade på samarbetet. CRS behövde nationella NGO:s som kunde kanalisera bidragsgivarnas pengar till passande projekt. CRS kunde heller inte legitimera sin närvaro i Gambia ifall de inte hade projekt ämnade åt lokal ”capacity building”, sedan det var en del i organisationens globala strategi. (Hudock, 1999, s. 71f). GARDA behövde en organisation som kunde bistå med de ekonomiska utgifterna. (Ibid.).

GARDA erhöll också support för ”capacity building” från West African Rural Foundation (WARF) som gav dem träning i långtidsplanering baserad på samhällets behov. Eftersom WARF:s agerande var långtids ”capacity building”, identifierades GARDA som en passande organisation som de kunde arbeta med i Gambia. (Ibid., s. 73). WARF behövde lägga pengarna på en trovärdig organisation och därmed rättfärdiga sin existens för bidragsgivarna. GARDA behövde, precis som vid samarbetet med CRS, en organisation som assisterade i arbetet med att täcka de stora kostnaderna. (Ibid.).

### 3.2.2 The Gambia Food and Nutrition Association

The Gambia Food and Nutrition Association (GAFNA) bidrar med moders- och barnhälsosupport på lokal nivå. Det är också en av de mest välförsedda lokala NGO:s i Gambia, vilket är ett resultat av deras långa samarbete med den internationella ickestatliga organisationen CRS. (Ibid., s. 74). GAFNA erbjuder medlemskap till intresserade enskilda individer samt organisationer vars huvudfrågor inkluderar föda och näring. GAFNA använder sedan pengarna från medlemskapen som supplement för bidragen givna av externa aktörer. (Ibid., s. 75). CRS såg GAFNA som en lokal NGO som hade expertis inom kost och näringsfrågor. En kunskap som skulle hjälpa CRS att skapa program som reflekterar samhällets behov. (Ibid.). Samarbetet med

CRS krävde dock att GAFNA varje månad skickade in en finansiell rapport till CRS så att eventuell överkonsumtion hos GAFNA kunde kontrolleras. (Hudock, 1999, s. 76f). Kraven från CRS skapade ett dilemma hos GAFNA, då det inte gavs tid att avsluta utvärderingarna och samtidigt kontrollera arbetet i samhällena. (Ibid., s. 77). Trots CRS:s direkta involvering i arbetet, samt känslan hos GAFNA av bristande ägarskap, sade en arbetare från GAFNA att utan pressen från CRS skulle inget arbete ha blivit gjort. (Ibid., s. 77f).

### 3.2.3 Association for Rural Development

Association for Rural Development (ARD) etablerades i Sierra Leone för att assistera gräsrotsgrupper och verka som konsult för INGO:s. (Ibid., s. 60). Problem har dock skapats på grund av att ARD ofta hade brist på kapital. Detta har resulterat i svårigheter att arbeta med gräsrotsgrupper. Istället har resurserna gått till att arbeta som konsult för INGO:s verksamma i Sierra Leone. (Ibid.).

Inledningsvis sågs konsultjobben för INGO:s som ett sätt att få ihop kapital. Det började dock att ta upp mer av ARD:s tid och resurserna som genererades från arbetet täckte endast baskostnaderna för att leda organisationen. ARD:s krav för att arbeta med gräsrotsgrupper förändrades snart. Istället för att arbeta med de fattigaste i samhället började man titta på organisationer med goda arbetsresultat, hög närvaro av medlemmar samt länkar till andra organisationer. (Ibid.). ARD:s ändrade begäran verkade därmed reflektera viljan att arbeta med grupper som skulle producera lönsamma resultat åt de internationella bidragsgivarna. Organisationer som var lätta att nå och som redan hade genomgått någon form av organiserad utvecklingsupport eller träning. Dessa krav skulle därmed med stor sannolikhet inte inkludera de fattigaste och mest marginaliserade organisationerna. (Ibid., s. 61). Canadian University Service Overseas (CUSO), var en av de första INGO:s som arbetade med ARD. Man hjälpte till att utveckla deras kapacitet att agera. CUSO såg bland annat till så att ARD fick ta del av International NGO Forum Meetings, samt anta en av huvudrollerna i publiceringen av NGO News, ett lokalt nyhetsblad om NGO:s aktiviteter som publicerades av CUSO. De arbetade också

tillsammans i diverse workshops, bland annat Post-Harvest Loss Minimization Workshop. (Hudock, 1999, s. 65f).

Kortfattat är avsaknaden av träning inom teknisk skicklighet och politisk kompetens två stora brister inom ARD:s struktur. Viktigt att poängtera är också organisationens avsaknad av resurser för att kunna agera och utveckla ”capacity building” i landet. Detta gjorde det enkelt för INGO:s att ställa egna krav. (Ibid., s. 62).

### 3.2.4 Kritik mot Goodhand utifrån ”capacity building”

Det empiriska exemplet som beskriver GARDA:s arbete i Gambia, stödjer Goodhands teori att man ska arbeta utifrån var enskild konflikt för att skapa det bästa resultatet. (Goodhand, 2007, s. 191). GARDA hade en dialog med både WARF och CRS. Man gjorde utvärderingar och intervjuer och man åkte ut på besök för att utveckla vad som passade bäst för den aktuella situationen. De arbetade fram en kombination av den minimalistiska och maximalistiska strategin; WARF och CRS agerade långsiktigt istället för att försöka skapa snabba lösningar. Ett antagande är att det utvecklades till ett framgångsrikt samarbete eftersom det handlade om starka aktörer som samarbetade med varandra. GARDA behövde en finansiär för att utveckla sitt arbete och CRS behövde en passande nationell NGO som kunde implementera bidragsgivarnas pengar i passande projekt, samt skapa legitimitet för deras närvaro i Gambia. WARF ansåg också att GARDA var en passande organisation som de kunde arbeta med i Gambia. De behövde också placera pengarna i en trovärdig organisation och därmed rättfärdiga sin existens till sina bidragsgivare. Jag anser att detta är ett empiriskt exempel som visar betydelsen av dialog mellan samtliga aktörer i arbete, lokala och internationella aktörer, samt ett samarbete mellan likvärdiga aktörer för att kunna skapa en framgångsrik fredsprocess.

Min tanke är att problematiken med ARD var en avsaknad av kapital som resulterade i att organisationen blev beroende av de externa aktörernas finansiering som implementerades i landet av INGO:s. En av de stora bristerna med ARD:s struktur, var som tidigare betonat avsaknaden av teknisk skicklighet och politisk kompetens. Bristen var särskilt tydlig rörande resurser att agera och utveckla ”capacity building” i samhället. Det började dock ske en utveckling av ARD i och med samarbetet med CUSO.



Det krävs dock hårt arbete från samtliga partners för att det ska utvecklas ett nära samarbete på lika villkor. (Hudock, 1999, s. 62).

GAFNA är ett mycket intressant och spännande exempel på en nationell ickestatlig organisation som har ett etablerat framgångsrikt samarbete med CRS. Det etablerades en win/win situation mellan de två parterna då CRS såg GAFNA som en lokal NGO som hade expertis inom kost och näringsfrågor. Det är, med andra ord, ett samarbete som på många sätt liknar det samarbete som GARDA hade med CRS och WARF.

Det har i denna del av analysen presenterats diverse empiriska exempel som delvis stödjer Goodhands teori, aktörerna utgick inte från en ren minimalistisk eller maximalistisk strategi. Den kritik som dock går att rikta mot Goodhands teori är att INGO:s i samtliga exempel utgick från en maximalistisk tanke, d.v.s. de ställde krav på de lokala ickestatliga organisationerna. (Goodhand, 2007, s. 93). Det visade sig dock vara ett framgångsrikt tillvägagångssätt i två av tre fall. De empiriska exemplen som talar för Goodhands teori är fall av starka nationella ickestatliga organisationer. De är aktörer som är väletablerade och som har en egen kapacitet att agera. Jag menar, med utgång från detta antagande, att de externa bidragsgivarna och INGO:s borde se över kraven som ställs på de lokala ickestatliga organisationerna. De borde ställa sig frågan om kraven skapar fler problem än de löser i konfliktområden och om de borde utgå från den minimalistiska strategin när aktörerna är svaga och har liten möjlighet att agera, samt maximaliststrategin när de lokala organisationerna är starka och har möjlighet att agera.

Jag menar att Jonathan Goodhands teori i delar av analysen har varit upplysande och hjälpt till att problematisera konceptet ”capacity building”. (Goodhand, 2007, s. 192f). Kritik som dock kan riktas mot hans teori är att den inte inkluderar förslag på hur INGO:s kan arbeta för att skapa tryck på de internationella bidragsgivarna. De empiriska exemplen har visat att krav från INGO:s ibland kan skapa problem, det visas exempelvis i omstruktureringen av ARD. Det är berättigat att ställa frågan, om det finns möjlighet för INGO:s att skapa tryck mot de externa bidragsgivarna, eller kommer det endast att resultera i att de drar tillbaka sina pengar och de lokala NGO:s som är beroende av INGO:s närvaro blir negativt påverkade? Har de empiriska exemplen från Gambia visat att det måste finnas ett ömsesidigt beroende för att det ska ske en framgångsrik relation mellan INGO:s och lokala ickestatliga organisationer? Det är en viktig problematik

för att skapa en framgångsrik fredsprocess, att det sker en dialog mellan samtliga aktörer i arbetet.

Sammanfattningsvis menar jag att Jonathan Goodhands teori har hjälpt till att problematisera begreppet ”capacity building”. Ett antagande som har presenterats är att de lokala ickestatliga organisationerna måste ha en egen kapacitet att agera för att ett framgångsrikt samarbete med INGO:s ska etableras i fredsbyggnadsprocessen.

### 3.2.5 Sammanfattning av Capacity Building

Jonathan Goodhand behandlar i sin bok intressanta diskussioner rörande INGO:s arbete i konfliktområden. De empiriska exemplen presenterade i analysen stödjer delvis Goodhands teori, att man ska arbeta utifrån varje konflikt för att finna den bästa mallen för fredsbyggnadsprocessen.

Analysen har visat att denna struktur har givit bäst resultat när det rör sig om starka inhemska ickestatliga organisationer, exempelvis GARDA och GAFNA. Antagandet som har presenterats i uppsatsen är att detta tillvägagångssätt endast är passande när samtliga aktörer i processen är starka, d.v.s. samtliga aktörer har kapacitet att agera.

## 3.3 Möjlig utveckling av Goodhands teori

Intentionen är att i denna avslutande del av uppsatsen återknyta till de tidigare delar och diskutera möjliga tillvägagångssätt beträffande ”local ownership” och ”capacity building”. Min avsikt är att diskutera hur INGO:s i framtiden kan agera för att undvika de problem som har beskrivits genom diverse empiriska exempel.

Syftet är också att diskutera en möjlig utveckling av Jonathan Goodhands teori och INGO:s i krigsdrabbade områden.

### 3.3.1 Local Ownership

En av svårigheterna med "local ownership" är externt agerande samt behovet att skapa ett ansvarsfullt självstyre i konfliktområdet. Detta är framförallt viktigt i början av statsbyggnadsprocessen, när politisk konsensus, kapacitet samt resurser inte är tillgängliga i samhället. (Narten, 2009, s. 255).

Jonathan Goodhand menar att man ska arbeta utifrån konflikten för att skapa det bästa upplägget för fredsbyggnadsprocessen. (Goodhand, 2007, s. 191). Exemplet från Etiopien har dock visat att den minimalistiska strategin kan fungera. Mitt antagande är att den minimalistiska strategin är ett bra tillvägagångssätt för INGO:s, om det finns en vilja hos det inhemska styret att skapa fred i samhället. Kommissionen i Etiopien arbetade exempelvis på eget initiativ för att utveckla fredsprocessen i landet. (Berhe, 2007, s. 65). Detta är ett exempel som visar att INGO:s inte borde förkasta den minimalistiska eller maximalistiska strategin, då de ibland kan fungera i fredsbyggnadsprocessen. En viktig aspekt för ett framgångsrikt resultat är att det inhemska styret arbetar för att undvika framväxten av "spoilers" i samhället. Ett arbete som man lyckades bra med i Etiopien, där kommissionen arbetade med att förklara betydelsen av fredsprocessen för de forna militärerna. (Ibid., s. 64). Jag menar dock, att om INGO:s istället arbetar i ett område där det existerar ett motstånd bland lokalbefolkningen, kan det krävas att de internationella aktörerna arbetar fram en strategi som passar för den aktuella konflikten, men att de också tar med delar av den maximalistiska strategin. Det jag menar är att man då ställer krav på en utveckling, men samtidigt tar sig tid och visar på fördelarna med en fredsprocess. Ett antagande är också att detta är en process som kräver långtidsagerande från INGO:s och andra externa aktörer.

Det är en svår diskussion då det inte finns ett konkret svar för hur INGO:s ska gå tillväga i sitt agerande i fredsbyggnadsprocessen. Ett förslag på hur Jonathan Goodhand skulle kunna utveckla sin teori är att man inte endast utgår från konflikten när man arbetar fram hur man ska agera. Syftet är att man i analys- och strategiarbetet också ska inkludera de aktuella aktörerna i området, i detta fall de lokala ickestatliga organisationerna. Utifrån det kan man sedan skapa den bästa kombinationen för en lyckad freds- och statsbyggnadsprocess och därmed, förhoppningsvis, undvika fall som ARD. I detta fall ställde INGO:s krav istället för att inleda en dialog

mellan samtliga aktörer. I avsaknad av en fungerande strategi för den aktuella konflikten riskerar man ett resultat som exempelvis i Irak där det internationella samfundet inklusive INGO:s inte har varit framgångsrika med att bygga en väl fungerande statsförvaltning. Liknande exempel på mindre lyckade "fredsprojekt" är Kosovo, Bosnien och Afghanistan. De internationella aktörerna har i dessa fall ett fortsatt stort ansvar och begränsade möjligheter att överlämna ansvaret det lokala styret inom en snarare framtid. (Goodhand, 2007, s. 18, 94; Richmond, 2009, s. 55).

Ett annat dilemma med "local ownership" är problematiken med korttidsbehov kontra långtidsbehov. De internationella bidragsgivarna vill att INGO:s ska klara av sitt mandat inom korta tidsramar för att på så sätt hålla ner operationell kapacitet. Det finns också ett grundläggande behov att det krigsdrabbade området nogt genomgår "capacity building" vilket resulterar i att långtidsmandat är ytterst relevant. (Narten, 2009, s. 258). En hypotes är att det har lagts för stor betoning på utropande av val i efterkrigssamhället. INGO borde istället arbeta utifrån en maximalistisk strategi och inkludera aspekter av Roland Paris teori *Institutionalization before Liberalization (IBL)*, i de fall där INGO:s agerar i ett område där det existerar motstånd från inhemska aktörer mot fredsprocessen. (Paris, 2004, s. 179-211). Huvudaspekten av IBL-teorin är att INGO:s och de internationella aktörerna huvudsakligen ska arbeta för att skapa fungerande institutioner innan de förespråkar politisk och ekonomisk konkurrens. (Ibid., s. 187). Paris menar att vad som behövs i ett samhälle som precis har genomgått krig är politisk stabilitet och etablering av effektiv administration i territoriet och inte demokratiska och ekonomiska fragment. (Paris, 2004, s. 187). Det är relevant att betona att detta agerande förmodligen skulle resultera i att INGO:s och internationella aktörer skulle agera i området med långtidsmandat. Goodhand menar att fredsbyggnadsprocessen är en balansgång där samtliga parter måste arbeta för att kunna skapa det bästa resultatet; trots att det kan leda till en mindre positiv utgång för någon av parterna. (Goodhand, 2007, s. 191). Detta är dock inte ett passande tillvägagångssätt om INGO:s agerar i områden som exempelvis Etiopien. Det skulle troligtvis skapa mer skada än nytta då det redan finns en vilja hos den lokala kommissionen att skapa fred och återföra soldaterna i samhället.

### 3.3.2 Capacity Building

Det första dilemma rörande ”capacity building” är att INGO:s är inkapabla att förändras eftersom de erhåller sina ekonomiska resurser från externa organisationer. Assistansen har resulterat i krav som INGO:s måste föra vidare till nationella NGO:s. Denna utveckling ger INGO:s lite rum för agerande i sitt arbete. (Hudock, 1999, s. 46).

Ett antagande som har vuxit fram i analysen är att det finns möjlighet för framgångsrikt samarbete mellan INGO:s och lokala aktörer men det kräver dock att bägge aktörerna har kapacitet att agera. Internationella ickestatliga organisationer erhåller här möjligheten att bevisa sin kapacitet för de externa bidragsgivarna genom att implementera bidragsgivarnas pengar i relevanta framgångsrika och passande lokala organisationer. GARDA och GAFNA är exempel på starka lokala aktörer som innehar någon form av kapacitet/utbildning. Samarbetet mellan GARDA och WARF handlade bland annat om att WARF behövde en trovärdig organisation, samt rättfärdiga sin existens i området. GARDA behövde också organisationer som WARF för assistans att täcka de stora kostnaderna. Samverkan mellan GAFNA och CRS, resulterade i anspråk från CRS sida, vilket GAFNA riktade kritik mot. Trots kraven från CRS handlade det ändå om ett framgångsrikt samarbete mellan två starka aktörer.

Dessa exempel visar att starka lokala aktörer sannolikt kan agera och/eller framföra sin kritik mot INGO:s. Ett antagande är att denna utveckling också leder till att INGO:s och de externa bidragsgivarnas krav inte får vara för hårda, ifall det ska resultera i ett framgångsrikt samarbete för bägge parter. Goodhand menar att fredsbyggnadsprocessen är en balansgång där samtliga parter måste arbeta för att skapa det bästa resultatet; trots att det kan leda till en mindre positiv utgång för någon av parterna. (Goodhand, 2007, s. 191). Ett antagande är att en kombination där man utgår från konflikten med drag åt den maximalistiska strategin, endast är passande när de lokala aktörerna är starka och därmed har kapacitet att agera. Det betyder att INGO:s skulle agera med en mer minimalistisk strategi om de arbetade med en svag aktör, exempelvis ARD. Det viktiga är, som tidigare påpekats, att man arbetar fram en process för den aktuella konflikten samt att man inkluderar vilken typ av aktör INGO:s kommer att agera tillsammans med, d.v.s. i detta fall lokala ickestatliga organisationer.

Målet är att skapa den bästa mallen för den aktuella fredsbyggnadsprocessen och därmed undvika fall som ARD.

### 3.3.3 Sammanfattning

Denna diskussion har visat att det inte finns ett klart svar för hur INGO:s ska gå tillväga angående externt agerande och lokalt ansvarstagande. Exemplet från Etiopien har dock visat att den minimalistiska strategin inte borde förkastas, att den ibland kan fungera i fredsbyggnadsprocessen. Det presenterades också en teori om att INGO:s borde utgå från en maximalistisk strategi kombinerad med Roland Paris IBL-teori ifall de agerar i ett område där inhemska aktörer ställer sig kritiska till fredsprocessen. Viktigt att poängtera är att man i denna teori agerar i området med långtidsmandat, samt att detta troligtvis inte är en passande metod i konflikter som Etiopien där de antagligen skulle göra mer skada än nytta i fredsbyggnadsprocessen.

Ett problem med ”capacity building” är att INGO:s måste agera utifrån de internationella bidragsgivarnas krav. En hypotes som dock har vuxit fram i analysen är att det finns en möjlighet för framgångsrikt samarbete mellan INGO:s och lokala aktörer om bägge är starka, d.v.s. bägge sidor har möjlighet att agera. Det är en teori där det sker ett samarbete på lika nivå mellan lokala och internationella ickestatliga organisationer. Det är ett antagande där INGO:s får chans att bevisa för de internationella bidragsgivarna att de kan använda dessas pengar i relevanta och framgångsrika lokala organisationer.

## 4 Slutsats

Syftet med denna uppsats har varit att diskutera ifall Jonathan Goodhands teori är korrekt, eller om det finns en möjlighet att minimalist- och maximaliststrategin kan fungera i fredsbyggnadsprocessen. Jag har fokuserat på termerna ”local ownership” och ”capacity building” och har utifrån dessa begrepp applicerat diverse empiriska exempel som talar för eller emot Goodhands teori. Kortfattat menar Jonathan Goodhand att varje konflikt är unik, därmed ska INGO:s vara pragmatiska och arbeta utifrån den aktuella konflikten för att skapa de bästa förutsättningarna för fredsbyggnadsprocessen. Han menar därmed att INGO:s inte ska utgå från minimalist- eller maximaliststrategin, när de arbetar fram en plan för sitt agerande. (Goodhand, s. 2007, s. 92f, 191).

Det har i analysen av ”local ownership” argumenterats för att Goodhands teori är förenklande. Det empiriska exemplet från Etiopien har visat att den minimalistiska strategin kan fungera, trots att den enligt Goodhand kan ses som en förenklande strategi i en komplex situation. En förklaring kan vara att den minimalistiska strategin passar i konfliktområden där det existerar en konsensus bland styrande grupper att skapa fred i samhället, d.v.s. de externa aktörerna kan arbeta som rådgivare för de inhemska aktörerna i fredsprocessen, istället för att inta en ledande roll. Jag menar att detta är ett exempel som visar att Goodhand inte borde förkasta den minimalistiska strategin. Det är en strategi som kan fungera och implementeras i områden/länder som möter ovannämnda kriterier.

Ett annat problem rörande ”local ownership” är korttids- kontra långtidsbehov. Goodhand menar att det i det internationella samhället har blivit accepterat att agera med korttidsmandat. Ett problem, som enligt Goodhand, är att externa aktörer har lagt för stor betoning på utropande av val i efterkrigssamhällen, med målet att lämna området efter en kort tid och kalla det en framgångsrik intervention. Jag menar att INGO:s (och andra externa aktörer) alltid bör utgå från den unika situation som gäller i ett land/område och kan i detta fall följa Goodhands uppfattning att INGO:s bör

agera mera situationsanpassat. Tanken är att man i dessa fall agerar med ett maximalistiskt agerande, men att man också förklarar fördelen med den fredsprocess som pågår för de inhemska aktörer som ställer sig negativa till detsamma. Det skiljer sig därmed från exemplet från Etiopien, där det fanns en vilja hos de inhemska aktörerna att skapa fred i samhället och där INGO:s använde sig av den minimalistiska strategin med framgångsrikt resultat.

Jag har i analysen av ”capacity building” visat att Goodhands teori är framgångsrik, när det handlar om INGO:s arbete med starka lokala aktörer. De internationella ickestatliga aktörerna tillämpade i dessa fall vare sig en ren minimalistisk eller maximalistisk strategi utan man arbetade fram en ömsesidig relation där det skedde en dialog mellan samtliga aktörer. Ett antagande är att tillvägagångssättet som har använts i de empiriska exemplen är bra när de lokala ickestatliga organisationerna är starka och har egen kapacitet att agera. Det kan, med andra ord, vara en relevant metod när det handlar om aktörer på lika nivå, exempelvis GAFNA och dess samarbete med CRS. Det skulle då betyda att INGO:s och andra externa aktörer borde agera med en minimalistisk strategi, när de agerar tillsammans med svaga lokala ickestatliga organisationer, exempelvis ARD som ändrade sina antaganden för att tillgodose INGO:s krav på hur man skulle agera.

Slutsatsen av denna uppsats är att Jonathan Goodhands teori i många fall är relevant men att det samtidigt går att rikta kritik mot densamma. Fördelen med den minimalistiska och maximalistiska strategin är att internationella ickestatliga organisationer har en bas för hur de ska/kan agera i fredsbyggandsprocessen. Därefter finns det en möjlighet, om det behövs, att INGO:s skraddarsyr sitt agerande i respektive konfliktområde och fredsbyggnadsprocess. Jag vill med denna uppsats visa att Jonathan Goodhands teori är relevant och belyser komplexiteten i internationella fredsbyggnadsprojekt. Samtidigt har detta arbete har dock visat att man inte nödvändigtvis skall förkasta i synnerhet den minimalistiska strategin som bas för INGO:s agerande i fredsbyggnadsprocesser.



## 5 Referenser

Berhe, Mulugeta Gerehiwot, 2007. "Ethiopia Case Study: The Commission for Demobilisation and Reintegration, 1991-1997". Nathan, Laurie (Red.), *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*. [http://www.ssrnetwork.net/documents/Publications/No\\_Ownership\\_No\\_Commitment\\_v2.pdf](http://www.ssrnetwork.net/documents/Publications/No_Ownership_No_Commitment_v2.pdf), senast kontrollerad 2010-04-15.

Bryden, Alan – Hänggi, Heiner, 2005. "Reforming and Reconstructing the Security Sector". Bryden, Alan – Hänggi, Heiner. (Red.), *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*. Münster: LIT.

Ebo, Adedeji, 2007. "Liberia Case Study: Outsourcing SSR to Foreign Companies". Nathan, Laurie (Red.), *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*. [http://www.ssrnetwork.net/documents/Publications/No\\_Ownership\\_No\\_Commitment\\_v2.pdf](http://www.ssrnetwork.net/documents/Publications/No_Ownership_No_Commitment_v2.pdf), senast kontrollerad 2010-04-15.

Edwards, Michael, 2004. *Civil Society*. Cambridge: Polity Press.

Goodhand, Jonathan, 2007. *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*. Rugby: ITDG Publishing.

Hudock, Ann C., 1999. *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy*. Cambridge: Polity Press.

Narten, Jens, 2009. "Dilemmas of promoting local ownership: the case of postwar Kosovo". Paris, Roland – Sisk, Timothy, D., *The Dilemma of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. London: Routledge.

Nathan, Laurie, 2007. *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*. [http://www.ssrnetwork.net/documents/Publications/No\\_Ownership\\_No\\_Commitment\\_v2.pdf](http://www.ssrnetwork.net/documents/Publications/No_Ownership_No_Commitment_v2.pdf), senast kontrollerad 2010-04-15.

Nationalencyklopedin, 2010. <http://ne.se.ludwig.lub.lu.se/lang/agenda->

21, senast kontrollerad 2010-04-15.

Oxford Reference Dictionary, 2010, [http://www.oxfordreference.com.ludwig.lub.lu.se/views/ENTRY.html?entry=t140.e74563&filter\\_out=long&srn=1&ssid=324780928#FIRSTHIT](http://www.oxfordreference.com.ludwig.lub.lu.se/views/ENTRY.html?entry=t140.e74563&filter_out=long&srn=1&ssid=324780928#FIRSTHIT), senast kontrollerad 2010-06-23.

Paris, Roland, 2004. *At Wars End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

Paris, Roland, 2009. "Does liberal peacebuilding have a future?". Newman, Edward – Paris, Roland – Richmond, Oliver P. (Red.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokyo: United Nations University Press.

Reimann, Kim D., 2005. *Up to No Good? Recent critics and critiques of NGOs*. [http://digitalarchive.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1065&context=political\\_science\\_facpub](http://digitalarchive.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1065&context=political_science_facpub), senast kontrollerad 2010-04-15.

Richmond, Oliver P., 2005. *The Transformation of Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Richmond, Oliver, P., 2009. "Beyond liberal peace? Responses to "backsliding". Newman, Edward – Paris, Roland – Richmond, Oliver P. (Red.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokyo: United Nations University Press.

Schweizer, Beat, 2004. "Moral dilemmas for humanitarianism in the era of "humanitarian" military interventions", *IRRC*, vol. 86, nr. 855, s. 547-564.

Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara: Statsvetenskaplig metod*. Stockholm: Liber.

UN Millennium Project, 2010. [http://www.unmillenniumproject.org/mv/mv\\_contri.htm](http://www.unmillenniumproject.org/mv/mv_contri.htm), senast kontrollerad 2010-05-07.

University of London, 2010. <http://www.soas.ac.uk/staff/staff31013.php>, senast kontrollerad 2010-06-21.

Wilén, Nina(2009) "Capacity-building or Capacity-taking? Legitimizing Concepts in Peace and Development Operations", *International Peacekeeping*, vol. 16, nr. 3, sid. 337 — 351