

FOKUS: FREDSBYGGING I LIBERIA

Liberia og fredsbygging: en institusjonell forskningsagenda

MORTEN SKUMSRUD ANDERSEN

OLE JACOB SENDING

NUPI



I såkalte «fragile» (sårbare) eller «failed» (mislykkede) stater, ofte et resultat av langvarige og voldelige konflikter, er FN og koalisjoner av stater (Wilson 2003) involvert i rekonstruksjon og fredsbygging over hele verden. I Liberia har et slikt prosjekt pågått siden den væpnede konflikten opphørte i 2003. Etter at relativ sikkerhet har blitt opprettet i landet og nasjonalvalg holdt i 2005, mener man at landet nå befinner seg i en avgjørende fase av fredsbyggingsprosessen. Internasjonale aktører implementerer derfor en mengde initiativer og programmer i landet, men FN er ikke i stand til å levere det organisasjonen lover når det gjelder rask, relevant og bærekraftig finansiell, militær og politisk støtte.

Delvis på grunn av dette kan vi se et økende fokus vekk fra å betrakte statsbygging som en snarvei til en weberiansk legal og rasjonell statsorden, med institusjonsbygging i høysetet (se for eksempel Fukuyama 2004), og mot et syn på fredsbygging som problematiserer mange av disse antagelsene (se f.eks. Crocker et al. 2001; Stedman et al. 2002; Paris 2004). Mer vekt gis nå sosiale og kontekstuelle faktorer, selv om disse ofte kombineres med det tradisjonelle fokuset på institusjonsbygging (se f.eks. Paris 2003; Chesterman 2004).

Noen vil undersøke hva som er den mest effektive måten å implementere liberal fredsbygging på (se f.eks. Papagianni 2008; Rubin 2008), mens andre, mer antropologisk inspirerte studier, ser på hvordan fredsbygging utspiller seg i praksis, og med hvilke effekter. Ofte har de et mindre normativt utgangspunkt, og ser på hvordan fredsbyggere på bakken ser seg selv og sin rolle, eller hvordan lokale oppfatter eksternt drevne prosjekter (se f.eks. Suchman 1995; Jones 2002; Pouligny 2002; Bellina et al. 2009;

Lemay-Hébert 2009). Vi har i andre fora (Sending 2009; Andersen & Sending 2010) sett på hvordan dette kan være en effekt av fredsbyggernes oppfatninger og selvforståelse. Vi vil her fylle ut dette bildet ved å undersøke hvordan FNs institusjonelle struktur forhindrer en effektiv og bærekraftig fredsbygging.

FNs personell i felt kan velge å handle på mange forskjellige måter, som relativt til deres oppfatninger, men de handler ikke under forutsetninger de selv har valgt. Det er viktig også å undersøke hvordan institusjonelle parametere både kan muliggjøre og utelukke visse type strategier og beslutninger – med andre ord, FNs institusjonelle struktur. Basert på feltarbeid og intervjuer med sentrale FN-medarbeidere, vil vi se nærmere på arbeidet til FNs Fredsbyggingskommisjon (*United Nations Peacebuilding Commission*, UNPBC, heretter forkortet til «Kommisjonen») gjennom Fredsbyggingsfondet (*United Nations Peacebuilding Fund*, UNPBF, heretter forkortet til «Fondet») i Liberia. Vi vil illustrere hvordan institusjonelle strukturer kan bestemme mye av innholdet i og implementeringen av fredsbygging.

Vi vil først se på FNs hovedkvarter, Kommisjonen i New York, for så å undersøke FNs organisasjoner i Liberia og endelig det liberianske statsapparatet. Vi bruker eksemplet om «Direct Execution» (DEX) versus «National Execution» (NEX) i FNs utviklingsprogram, UNDP (*United Nations Development Program*). Mens nasjonal implementering (NEX) gjennom lokale ministerier og myndigheter blir sett som i prinsippet ønskelig fordi dette er i tråd med prinsippet om statlig suverenitet og nasjonalt eierskap, er normen ofte i fredsbyggingssammenheng direkte implementering av UNDP (DEX). Årsaken er at UNDP opererer med visse kriterier som må oppfylles hva gjelder revisjon og rutiner for å forhindre korrupsjon for å tillate at UNDPs midler overføres til og forvaltes av nasjonale myndigheter. Bruken av DEX som institusjonelt interface mellom FN og Liberia har direkte og indirekte effekter på posisjonen og rollen til UNDPs representanter på landnivå: UNDP får en rolle som gatekeeper, veileder og sensor overfor liberianske aktører. Vi viser hvordan denne institusjonelle strukturen (DEX) ligger til grunn for Fondets virkemåte og hvordan den bidrar til å svekke lokalt eierskap for fredsbyggingsinitiativ. Vi konkluderer med noen betraktninger om de bredere implikasjonene av en institusjonelt orientert analyse av forholdet mellom eksterne og interne aktører i sårbare stater.

Hovedkvarteret: Fredsbyggingskommisjonen og Fredsbyggingsfondet

Opprettelsen av Kommisjonen var motivert av det som ble oppfattet som et «strategisk hull» i den institusjonelle oppbyggingen av FN når det gjelder gjenoppbygging etter konflikter. Kommisjonen er ment å fungere som en

møteplass for forskjellige aktører, og som et instrument for å skaffe ressurser fra donorer. Den skal i tillegg gi råd, veilede og utvikle strategier for fredsbygging (UN 2005a, 2005b; UNPBC 2010a). Kommisjonen er en sentral brikke i fredsbyggingsarkitekturen i FN-systemet, og organisasjonskomiteen består av 31 medlemsland. Oppgaven til Kommisjonen er dermed ikke bare å skaffe midler fra donorer og oppmerksomhet fra det internasjonale samfunnet, men også å tilby strategiske råd i forbindelse med spesifikke fredsbyggingsstrategier i forskjellige land. Kommisjonen har et sekretariat, PBSO (*The Peacebuilding Support Office*), som ble etablert sammen med kommisjonen. Dets mandat er å:

[provide] support to the work of the Peacebuilding Commission and catalyzing the UN System, on behalf of the Secretary-General, and partnering with external actors to develop peacebuilding strategies, marshal resources and enhance international coordination. This support is firmly based on PBSO's function as a knowledge centre for lessons learned and good practices on peacebuilding (UNPBC 2010b).

Som et kunnskapssenter for opparbeidet lærdom er PBSO sentralt for den generelle fredsbyggingsstrategien som blir iverksatt i en rekke land. Spesialistgrupper blir ofte utsendt fra PBSO til land under kommisjonens ansvarsområde, og slike ble også sendt til Liberia for å forberede opprettelsen av Fredsbyggingsfondets aktiviteter i landet. PBSO kan bli sett på som en «elite i eliten» i og med at de er oppfattet som en autoritet på hva fredsbygging innebærer, hvordan finansielle midler skal disponeres, hvilke regler og reguleringer som gjelder når man skal søke om støtte fra Fondet osv.

Fondet på sin side er ett av mange multidonorfond i FN (*Multi Donor Trust Funds*, MDTF). Fondet skal være «et risikovillig og katalytisk instrument for å gi støtte til fredsbygging» (UN 2008), og skal på kort sikt fokusere på å raskt og fleksibelt fylle strategiske hull i valgte lands fredsbyggingsstrategier og deres implementering. Alle prosjekter som ligger under Fondet på landnivå skal vare i maksimalt 18 måneder. Fondet er styrt av PBSO under generalsekretærens autoritet, mens UNDP er administrator med ansvar for finanser og revisjon. Ifølge UNDPs regler må Fondets prosjekter på landnivå ha en FN-organisasjon som mottaker av støtte. Dette setter FNs organisasjoner i en maktposisjon vis-à-vis nasjonale institusjoner og andre aktører på landnivå, som vi nå skal se.

Aktører på landnivå

Mens mottakerorganisasjonen («Recipient Agency», RA) for finansiell støtte må være en FN-organisasjon, er det i prinsippet ingen begrensninger på hvem som kan iverksette prosjektene som FNs *partnerorganisasjon*

(«implementing partner»). Alle søknader behandles av Fondets styringskomité (*Joint Steering Committee*) i det aktuelle landet, som videre bestemmer i henhold til sine prioriteter og styringsdokumenter og prosedyreregler fra hovedkvarteret i New York («Liberia PBF Priority Plan», «Terms of Reference», «Rules of Procedure»).

I en generisk søknadsmal må man besvare spørsmål som: Er prosjektet eksplisitt basert på Fondets prioriteringer i Liberia? Vil prosjektet bedrive kapasitetsbygging i de nasjonale institusjonene? Sikrer og støtter prosjektet lokalt eierskap? Bruker prosjektet strategiske innsatspunkter som svarer til umiddelbare behov, men allikevel støtter opp om forbedringer på lengre sikt? Er antagelser om forandring og strategien til prosjektet i samsvar med og relevant for den særegne konfliktsituasjonen i landet? Er partnernes rolle identifisert, og er deres medvirkning til prosjektet tilfredsstillende? Har prosjektet mekanismer som sikrer dets overlevelse også etter at støtten opphører (UNPBF 2008)? Det kan antas at det må svarers bekræftende på hvert av disse spørsmålene for at prosjektet skal få støtte. Svaret på søknaden kan være aksept, aksept med modifikasjoner, retur med kommentarer for videre konsiderasjon, eller avslag. Basisen for søknaden er konseptnotater, som også blir søkt etter gjennom en utlysning. Noen av disse er skrevet av FN alene, mens andre er utviklet i samarbeid med mottakerorganisasjonene og andre potensielle partnere.

Personene vi intervjuet i Liberia var bekymret over prosessen med å innvilge eller avslå konseptnotatene. Man bruker mye tid på å utvikle disse. Noen hadde erfaringer med at konseptnotatene ble droppet etter en lang prosess, og på den andre siden at konseptnotater ble akseptert selv etter sterk kritikk fra komitémedlemmene. Én forklarte at dette har å gjøre med Fondets korte tidshorison, og at komiteen derfor må «trumfe gjennom så mange konseptnotater som mulig for å bruke penger raskt». Noen ganger er konseptnotatene presentert først på komitémøtet, og da kun i papirversjon.¹ Dette er knyttet til en annen kritikk vi ofte hørte – at det er grenser for hva slags bærekraftige og konkrete resultater man kan oppnå i en tidsperiode på maksimalt 18 måneder. Denne tidshorisonen på 18 måneder er fastsatt av Kommisjonen og Fondet i New York.

Styringskomiteen for Fondet i Liberia er ledet av et tandem av FNs visespesialutsending (DSRSG² – resident coordinator) og den liberianske innenriksministeren. Den inkluderer i tillegg 15 andre representanter, blant annet fra USAID, den svenske og amerikanske ambassaden, næringslivet og ikke-statlige organisasjoner (som f.eks. American Bar Association). Dette var ikke tilfellet fra begynnelsen av, da ingen ikke-statlige organisa-

-
1. Intervju med lederen av en større internasjonal NGO, Monrovia, 02/10/09. Alle intervjuer det blir referert til var åpne og semistrukturerte, og ble foretatt uten båndopptaker.
 2. Deputy Special Representative of the Secretary General.

sjoner eller representanter fra Liberia var representert. Da de ble inkludert, ble ikke de byråkratiske og politiske prosessene i forbindelse med Fondets arbeid forklart dem. De ble «overveldet» – som en kilde uttrykte det – fordi det ikke hadde vært «noe forsøk på å øke bevisstheten om Fondets aktiviteter blant internasjonale eller liberianske ikke-statlige aktører».³

Flesteparten av styringskomiteens medlemmer representerer utenlandske statlige eller ikke-statlige organisasjoner. FNs representant – visespesialutsendingen – blir oppfattet som å være den «mektigste personen» i komiteen fordi han kan «få ting til å skje» på bakgrunn av sin posisjon i FN-systemet i Liberia, og fremstår som *de facto* leder. Et «teknisk rådgivningspanel» er etablert hvis rolle er å vurdere søknader på teknisk grunnlag og også innhente synspunkter og ytterligere kunnskap om ulike søkere for å svare på spørsmål fra komiteen. Dette blir fremstilt som en mekanisme for å sikre lokalt eierskap. Imidlertid er det lite som tyder på at slike konsultasjoner utgjør noe mer enn informasjonshenting fra komiteens side. Det er, som en aktør uttrykte det, «deltagelse gjennom konsultasjon [...] ikke reell medbestemmelse».⁴

Fondet er understøttet av et sekretariat i det liberianske innenriksministeriet. Sekretariatet er selv et prosjekt finansiert av Fondet, og svarer direkte til Liberias regjering, men er på samme tid ansvarlig overfor UNDP når det gjelder prosjektstyring. Det har som sin oppgave å sørge for at alle prosjektene rapporterer via sekretariatet til MDTF i New York, som er et krav for alle MDTFs i FN.⁵

Dersom en ønsker å søke om midler fra Fredsbyggingsfondet, må en altså først velge en FN-organisasjon som kan stå som mottakerorganisasjon av Fondets midler. Dette samarbeidet mellom mottakerorganisasjonen og partneren er ikke knirkefritt på grunn av forskjeller i prosedyrer, regler, institusjonell kultur og anskaffelsespraksiser, men også fordi FN-organisasjonene ofte forsøker å «presse seg inn i våre prosjekter».⁶ I intervjuer med både FNs mottakerorganisasjoner og deres partnerorganisasjoner var det motstridende historier om hvordan prosjektet oppstod, hvem som tok initiativet, hvem som overbeviste hvem, hvor mye den ene eller andre bidro til prosjektet, og hvor godt det samsvarer med forskjellige mandater.

Lokale ikke-statlige organisasjoner og enheter er i liten grad involvert i å utarbeide og implementere prosjektene. I de tilfellene lokale organisasjoner er partnere, har det vært klager på at FNs mottakerorganisasjoner gjør det meste av jobben med å implementere prosjektene, selv om altså

3. Intervju med lederen av en større internasjonal NGO, Monrovia, 02/10/09.

4. Intervju med UNPBF-ansatte, 30/09/09.

5. Intervju med UNPBF-ansatte, 02/10/09.

6. Intervju med ansatte fra en implementerende partner, Monrovia, 29/09/09.

FN kun skal stå som mottaker av midler av administrative og finansielle årsaker.

DEX og NEX som styringsmekanismer

UNDP skriver i et dokument om *Sustainable Human Development* (SHD):

the implication of the governing philosophy of SHD is that those who are the beneficiaries, along with a broader range of stakeholders who have an interest in the development process, should be centrally and actively involved in planning and implementing development programmes (UNDP 2010).

Programmer på landnivå er «not only guided by national ownership, as a principle, but this principle is also embedded in UNDP execution modalities» (UNDP 2009). Nedenfor spesifiserer vi hvordan FN og UNDPs institusjonelle mekanismer og moduser for å samhandle med lokale aktører gjør prinsippet om lokalt eierskap nærmest umulig å etterleve i en rekke sammenhenger.

Som vi har sett, spesifiserer Fondets regler at kun FN-organisasjoner kan fungere som mottakere av finansiell støtte fra MDTF. Prosjektene skal ikke implementeres av FN-organisasjoner, siden prosjektene er ment å bygge lokal kapasitet og sikre lokalt eierskap. Da vi intervjuet en sentral UNDP ansatt og spurte om de involverte seg direkte i planleggingen og implementeringen av Fondets prosjekter – og altså hadde en tyngre hånd på rattet enn det de formelle reglene tilsier – svarte vedkommende: «But *of course* we do. We're development professionals. That's what we do». ⁷ En forklaring på hvorfor implementering av lokalt eierskap er så vanskelig, har å gjøre med den posisjonen som UNDP og andre FN-organisasjoner gis i å utvikle, velge og også implementere prosjekter, men det har altså også å gjøre med den selvforståelsen og institusjonelle kulturen man finner i f.eks. UNDP om deres ekspertise og rolle som «development professionals».

UNDP i Liberia opererer, som i de fleste postkonflikt-situasjoner, i «DEX modus» – direkte implementering (Direct Execution). Tanken bak dette er at for å ha full kontroll over hvordan FN-penger blir brukt, for å unngå korrupsjon og minimere finansiell risiko, overfører man ingen midler direkte til nasjonale myndigheter for bruk i henhold til deres prioriteringer. Som en UNDP ansatt sa: «FN vil ikke at penger skal gå gjennom departementene – utenom til finansdepartementet, der folk fra *PricewaterhouseCoopers* er rådgivere». ⁸

7. Intervju med UNDP-ansatt, Monrovia, oktober 2009.

8. Intervju med UNPBF-ansatte, Monrovia, 02/05/09.

Selv om lokalt eierskap er et prinsipp i UNDP, snakker man ofte om korrupsjon som en av de faktorene som modifierer dette prinsippet. På tross av en idealisert visjon om fullt samarbeid og lokalt eierskap i prosessene, er det mangelfull tillit til lokale myndigheter, og ingen finansielle ressurser kanaliseres gjennom disse.⁹ DEX modus har derfor sin bakgrunn i frykt for dårlig styring av finansene, og kun i det øyeblikket FN stoler på at nasjonale institusjoner vil bruke penger i henhold til etablerte regler og reguleringer, skifter man til NEX modus – nasjonal implementering. Forholdet mellom de eksterne og lokale aktørene skifter dermed når UNDP finner at lokale myndigheter tilfredsstillende gjeldende krav.

Blant de FN-ansatte vi intervjuet, fant vi liten refleksjon eller bevissthet rundt motsetningen mellom prinsippet om lokalt eierskap og DEX modus og det mer generelle institusjonelle oppsettet for Fondet. Det ble tatt for gitt at penger til prosjekter som er finansiert av Fondet, kun går via FNs organisasjoner. Et argument for hvorfor det bør være slik er at FN, og spesielt UNDP, har ekspertise i å utvikle og styre utviklingsprosjekter. Dette er noe av forklaringen på det faktum at ledere av FN-organisasjoner må godkjenne søknader som sendes til Fondet – altså en form for screening av prosjekter fra FNs side før de sendes inn til vurdering av Fondet.¹⁰

Andre vektlegger de praktiske aspektene. Det er allerede revisjonsmekanismer på plass i FNs organisasjoner. Å bygge nye styringsmekanismer for å kunne implementere NEX vil derfor være sløsing med ressurser.¹¹ De fleste vil allikevel argumentere at denne institusjonelle praksisen er åpenbar og gitt. Det er FNs penger, og de bør derfor distribueres og styres av FN.¹² På spørsmålet om hvorfor midlene ble distribuert kun gjennom FN-organisasjoner, som tar 7 % av midlene som administrasjonsgebyr, svarte en respondent: «Selvfølgelig går de gjennom FN-organisasjoner. Det er jo FNs penger».¹³ Allikevel peker UNDP selv på farene ved å bruke DEX i stedet for NEX:

A key feature of DEX is the change in relationships among the parties (the government, executing agencies and UNDP) as compared to national or agency execution. The introduction of DEX may result in the confusion of the traditional roles and responsibilities. Where the government is unable to play its normal role in execution, monitoring or oversight, DEX may also threaten transparency and accountability. Under DEX, the role of other partners changes. Whereas in national

9. Intervju med UNPBF-ansatte, Monrovia, 02/05/09.

10. Intervju med UNDP-leder, Monrovia, oktober 2009.

11. Intervju med UNHCR-ansatte, Monrovia, 02/10/09.

12. Intervju med UN-HABITAT-ansatt, Monrovia, oktober 2009; intervju med UNMIL-ansatt, Monrovia, 02/10/09.

13. Intervju med UNDP-leder, Monrovia, oktober 2009.

execution the management of the project is carried out by an eligible government entity, in direct execution the responsibility for the project management lies with UNDP (UNDP 2004).

Imidlertid argumenterer en rapport om DEX fra 2001 at det *fremmet* lokalt eierskap:

The majority of the DEX projects and programmes in the countries visited contributed to the sense of national ownership. One example is the Village Employment and Environment Programme (VEEP) in Bosnia and Herzegovina, in which components were implemented by local government and civil society organizations. National ownership was more often described or evident in terms of the commitment and participation of national counterparts than in the management or control of projects or programmes by the Government at the central level. National ownership was fostered more often and perhaps more significantly at sub-national levels of government and within the civil and private sectors of society (UNDP 2001).

NEX modus korresponderer med nasjonal suverenitet, og er dermed også nærmere det de fleste ville forbinde med lokalt eierskap. DEX modus begrunnes med henvisning til faren for korrupsjon og frykt for at liberianske embetsmenn skal vanskjøtte finansielle midler. Dette setter UNDP i en posisjon der det er de, og ikke nasjonale myndigheter, som sitter i førersetet *også* i saker som ikke angår revisjon og finanser, som vi har sett over. Videre er det ikke UNDPs landkontor som bestemmer hvilken modus som skal brukes, men UNDPs hovedkvarter i New York, som sender ekspertgrupper for å vurdere om en gitt stat er klar for NEX i henhold til fastsatte indikatorer.

Allikevel er ikke dette et ensartet bilde. Lokale myndigheter har ofte mye makt i faktiske fredsbyggingsoperasjoner, spesielt når det gjelder allokasjon av ressurser. Som sett er finansiell styring betraktet som FNs domene, og dermed oppstår et paradoks. På den ene siden kan lokalt eierskap ses på som begrenset i og med at penger kun går gjennom FN-organisasjoner, siden de ikke stoler på de nasjonale departementene. På den annen side ser man tilfeller av at budsjetter og planer kan bli forandret *etter* at de er offisielt vedtatt, gjennom at lokale myndigheter intervensjoner og overstyrer.¹⁴ Ofte skjer dette utenfor etablerte ansvarlighets- og styringsmekanismer, og viser til paradokset med (hovedsakelig finansielt) eierskap.

Vi har forsøkt å beskrive en del av infrastrukturen som ligger til grunn for hvordan interne og eksterne aktører interagerer i Liberia. Vi kan se at vekten er skjev i de eksterne aktørenes favør, av forskjellige årsaker. Det er argumenter for hvorfor en mellomstatlig institusjon, slik som Fredsbyg-

14. Intervju med lederen av en større internasjonal NGO, Monrovia, 02/10/09.

gingskommisjonen, er passende for å innhente ressurser og for å fremme langsiktighet og bærekraftighet. Det som er mindre klart, er hva som tilsier at enheter som Kommisjonen kan forbedre konkret fredsbyggingspraksis på landnivå. Hva er det som gjør at Kommisjonen, som en mellomstatlig organisasjon, er kompetent til å vurdere hva som virker og ikke virker i fredsbygging? Som flere har argumentert (Buhta 2008; Eriksen 2009; Sending 2009), kan det virke som fredsbyggere har et bilde av seg selv som eksperter som *vet* hva som er riktig å gjøre i fredsbygging generelt, basert på antatt universelle, liberale prinsipper. Det kan synes som fredsbyggere i felt ikke representerer en enhet, som en stat, men en rekke abstrakte, liberale ideer og normer. Uansett om disse er «internalisert» i hver enkelt aktør, eller om fredsbyggere er sosialiserte inn i en «FN-diskurs», så interagerer de med et institusjonelt oppsett som er tuftet på de samme prinsippene, og som kan føre til at normer, institusjoner og dagligdags praksis forsterker hverandre. Oppfatningen om at lokale myndigheter mangler ansvarlighet og kapasitet er institusjonalisert og rettferdiggjør at man fortsetter som før, eller til og med styrker og intensiverer ekstern styring eller statsbygging (se også Chandler 2006). Lokalt eierskap er ingen «rett til suverenitet», men en kondisjonell rettighet. Den antar at visse karaktertrekk ved individer, eller ved samfunnet selv, må være på plass. PBSO er autoriteten på dette, og på hva fredsbygging innebærer, og hvordan institusjonell praksis bør struktureres i fortsettelsen, mens UNDP som har det administrative ansvaret på landnivå er generelle «eksperter på utvikling».

Nye forskningsspørsmål

Den institusjonelle strukturen vi har beskrevet over, definerer terrenget der eksterne og lokale aktører samhandler. En viktig faktor her er medlemslandenes frykt for misbruk og korrupsjon. Da vi besøkte en FN-ansatt på vedkommendes kontor, var for eksempel hver eneste løse gjenstand merket med en strekkode for effektiv sporing og oversikt – under bordet, under stolen, under skuffen, og under den afrikanske statuen på kommoden. Den samme frykten for korrupsjon ligger til grunn for hvordan Fredsbyggingsfondet – og andre MDTFs – forvaltes på landnivå. Det samme gjelder bruken av DEX modus i forvaltningen av UNDPs midler. Vi kan kalle dette den organisatoriske siden av den institusjonelle strukturen, som har konkrete og direkte konsekvenser for hvilke aktører som får innflytelse og kontroll over hvordan prosjekter defineres, hvilke som velges ut, og hvordan disse implementeres.

Den kulturelle siden ved det institusjonelle oppsettet handler om hvordan FN-ansattes selvforståelse er knyttet til deres kunnskap om FN-interne prosedyrer og regler. Når FN definerer et sett av kompliserte tekniske regler

og krav til ulike søknader, og FN-ansatte naturlig nok bruker og forholder seg til disse, er det FN-ansatte – som «development professionals» – som vet hvordan en søknad må se ut for at den skal få støtte. Deres autoritet som eksperter på fredsbygging og utvikling er delvis tuftet på referanse til antatt universelle, liberale prinsipper, og delvis på hvordan disse prinsippene skal operasjonaliseres og tilpasses FN-interne praksiser, rutiner og regler: Institusjonelle praksiser oppfordrer UNDP til å ta større kontroll over prosjekter som i utgangspunktet skal implementeres av lokale eller ikke-statlige aktører, i henhold til Fondets egne retningslinjer og i henhold til regler om implementeringsmodus (DEX).

En institusjonell forskningsagenda i studiet av fredsbygging kan stille interessante spørsmål som ikke fanges opp av individuelle eller makrostrukturelle tilnærminger: Hva er de institusjonelle strukturene, og hvordan stemmer disse med de målene som er satt for fredsbygging? Hvordan påvirker institusjonelle regler og oppsett hva ulike aktører kan og ikke kan gjøre? Hvordan påvirker institusjonelle strukturer FN-ansattes oppfatninger om hva som er viktig og riktig? Hvordan påvirker det institusjonelle rammeverket lokale aktørers oppfatning og strategier i samhandling med FN?

Det viktigste poenget er imidlertid at man ikke må ta ting for gitt, heller ikke hvordan institusjoner og byråkratier fungerer og påvirker – eller ikke – fredsbygging i praksis. Man kan selvsagt ikke studere alt på en gang, men en begynnelse på et mer helhetlig blikk på hvordan institusjoner interagerer med praksis og lokale mekanismer, er å begynne å spørre «hvordan» i mye større grad en «hvorfor» fredsbygging ofte feiler.

Litteratur

- Andersen, Morten Skumsrud & Ole Jacob Sending (2010) «Governmentalization of Sovereignty: Ownership in Peacebuilding», paper presentert på *International Studies Association Annual Convention*, New Orleans, februar 2010.
- Bellina, Séverine, Dominique Darbon, Stein Sundstøl Eriksen & Ole Jacob Sending (2009) *The legitimacy of the state in fragile situations*, rapport for OECD-DAC International Network on Conflict and Fragility, Oslo: NORAD.
- Bhuta, Nehal (2008) «Against Statebuilding», *Constellations* 15(4): 517–542.
- Call, Charles T. med Vanessa Wyeth (red.) (2008), *Building States to Build Peace*, Boulder: Lynne Rienner.
- Caplan, Richard (2004) *The International Governance of War-Torn Territories*, Oxford: Oxford University Press.
- Chandler, David (2006) *Empire in Denial: The Politics of State-Building*, London: Pluto Press.
- Chesterman, Simon (2004) *You, the People: the UN, Transnational Administrations and Statebuilding*, Oxford: Oxford University Press.

- Crocker, Chester A., Fen Osler Hampson og Pamela Aall (red.) (2001) *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, Washington DC: United States Institute of Peace (July 2001).
- Eriksen, Stein Sundstøl (2009) «The Liberal Peace Is Neither: Peacebuilding, State building and the Reproduction of Conflict in the Democratic Republic of Congo», *International Peacekeeping* 16(5): 652–666.
- Fukuyama, Francis (2004) *State Building. Governance and World Order in the 21st Century*, London: Profile Books.
- Jones, Bruce D. (2002) «Strategic Coordination and Peace Implementation» i Stephen J. Stedman, Donald Rothchild og Elizabeth Cousens (red.) *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Boulder: Lynne Rienner.
- Lemay-Hébert, Nicolas (2009) «Statebuilding without Nation-Building? Legitimacy, State Failure and the Limits of the Institutional Approach», *Journal of Intervention and Statebuilding* 3(1): 21–45.
- Papagianni, Katia (2008) «Participation and State Legitimation» i Charles T. Call med Vanessa Wyeth (red.) *Building States to Build Peace*, Boulder: Lynne Rienner (49–72).
- Paris, Roland (2003) «Peacekeeping and the Constraints of Global Culture», *European Journal of International Relations*, 9(3): 441–473.
- Paris, Roland (2004) *At Wars' End*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Poulin, Beatrice (2002) «Building Peace in Situations of Post-Mass Crimes», *International Peacekeeping* (9)2: 118–201.
- Rotberg, Robert I. (red.) (2004) *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton: Princeton University Press.
- Rubin, Barnett R. (2008) «The Politics of Security in Postconflict Statebuilding» i Charles T. Call med Vanessa Wyeth (red.) *Building States to Build Peace*, Boulder: Lynne Rienner (25–48).
- Sending, Ole Jacob (2009) «Why Peacebuilders are 'Blind' and 'Arrogant' and What to do About it», *NUPI Policy Brief*, 3/2009, Oslo: NUPI.
- Stedman, Stephen J., Donald Rothchild & Elizabeth Cousens (red.) (2002) *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Boulder: Lynne Rienner.
- Suchman, Mark C. (1995) «Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches», *Academy of Management Review* 20: 571–610.
- UN, United Nations (2005a) *United Nations Security Council Resolution 1645(2005)*. Tilgjengelig på <http://www.un.org/peace/peacebuilding/Security%20Council/Resolutions/Post-Conflict%20peacebuilding%20S%20RES%201645%20%282005%29.pdf>. Lesedato 23.03.2010.
- UN, United Nations (2005b) *Resolution adopted by the General Assembly. 60/180. The Peacebuilding Commission*. Tilgjengelig på <http://www.un.org/peace/peacebuilding/General%20Assembly/Resolutions/The%20Peacebuilding%20Commission%20-%20A%20RES%2060%20180.pdf>. Lesedato 23.03.2010.
- UN, United Nations (2008) *Report of the Secretary-General on the Peacebuilding Fund*. Tilgjengelig på [http://www.unpbf.org/docs/PBF – Report of the Secretary General 4 Aug 2008.pdf](http://www.unpbf.org/docs/PBF-Report%20of%20the%20Secretary%20General%204%20Aug%2008.pdf). Lesedato 23.03.2010.

- UNDP, United Nations Development Programme (2001) *Evaluation of Direct Execution*. Tilgjengelig på <http://www.undp.org/execbrd/word/DP2001crp13.doc>. Lesedato 23.03.2010.
- UNDP, United Nations Development Programme (2004) *UNDP Guidelines for Direct Execution*. Tilgjengelig på <http://www.ml.undp.org/html/DEX.pdf>. Lesedato 23.03.2010.
- UNDP, United Nations Development Programme (2009) *Strengthening the Rule of Law in Conflict- and Post-Conflict Situations. A Global UNDP Programme for Justice and Security 2008–2011*. Tilgjengelig på http://www.undp.org/cpr/documents/jssr/rol_final_aprog.pdf. Lesedato 23.03.2010.
- UNDP, United Nations Development Programme (2010) Consultation, Participation and Ownership. Tilgjengelig på <http://www.undp.org/evaluation/documents/22.htm>. Lesedato 23.03.2010.
- UNPBC, United Nations Peacebuilding Commission (2010a) *Mandate of the Peacebuilding Commission*. Tilgjengelig på <http://www.un.org/peace/peacebuilding/mandate.shtml>. Lesedato 23.03.2010.
- UNPBC, United Nations Peacebuilding Commission (2010b) *Peacebuilding Support Office*. Tilgjengelig på <http://www.un.org/peace/peacebuilding/pbso.shtml>. Lesedato 23.03.2010.
- UNPBF, United Nations Peacebuilding Fund (2008) *Terms of Reference and Rules of Procedure for the Liberia Peacebuilding Fund (PBF) Joint Steering Committee (JSC)*. Tilgjengelig på [http://www.unpbf.org/docs/Liberia_PBF_JSC_TOR_&_ROP_\(23April2008\).doc](http://www.unpbf.org/docs/Liberia_PBF_JSC_TOR_&_ROP_(23April2008).doc). Lesedato 23.03.2010.
- Wilson, Gary (2003) «UN Authorized Enforcement: Regional Organizations Versus 'Coalitions of the Willing'», *International Peacekeeping* (10)2: 89–106.