

INTERNATIONAL
DEBAT & ANALYSERedaktør: Flemming Rose
flemming.rose@jp.dk

I samarbejde med



The Washington Post



Dansk Institut For Internationale Studier

I Afrika og Asien spiller staten en birolle

Op til 90 pct. af alle kriminalsager løses i Afrika og Asien af ikkestatslige myndigheder. På den baggrund kan det undre, at internationalt bistandsarbejde stadig er styret af en vestligt inspireret statsmodel. I stedet burde man satse på alternative løsninger, som er udviklet lokalt.



PETER ALBRECHT

HELENE MARIA KYED
international@jp.dk

Høvdinge, klanledere eller religiøse overhoveder er de vigtigste myndigheder for store dele af befolkningen i Afrika og Asien.

Det gælder lande som Afghanistan, Somalia og Sydsudan, der er påvirket af krig, skrøbelige stater som Sierra Leone, Burundi og Yemen – samt Kenya, Mozambique og Sydafrika, der er relativt stabile demokratier.

Faktisk løser ikkestatslige aktører en lang række af de opgaver, som staten ellers skulle stå for. De bruger løsninger, som er udviklet lokalt over tid, og som derfor ikke er baseret på initiativer fra en central statsmagt eller internationale organisationer.

Det kan f.eks. være begravelsesforeninger, uformelle markedsorganisationer, fælles lånepuljer, affaldsordninger, forvaltninger af fælles vandressourcer, jordfordeling, vagtværn, der afstraffer kriminelle, og uformelle domstole, der løser lokale konflikter.

Mange gange spiller familienetværk, kirker og traditionelle ledere en stor rolle i organiseringen af disse løsninger. De eksisterer i stedet for eller parallelt med statslige institutioner, fordi sidstnævnte ikke fungerer optimalt.

Staten, dens love og bureaukrati ses ofte som en klods om benet i det daglige eller som påmindelse om brudte løfter om sundhed, uddannelse og sikkerhed. Statsansatte i et lokalområde er faktisk mest legitime i borgernes øjne, når de agerer uformelt, ikke for personlig vinding, men som resultat af forhandling med lokale borgere og samråd med ikkestatslige myndigheder.

Alligevel er den gængse internationale holdning, at der ikke er

noget i vejen med den vestlige statsmodel, som eksporteres til Afrika og Asien gennem international bistand. Ikkestatslige myndigheder og uformelle løsninger ses stadig i høj grad som tegn på uorden og på, at staten har slået fejl – ikke som brugbare alternativer.

Mellem 70 og 90 pct. af alle kriminalsager løses af ikkestatslige myndigheder i Afrika og Asien. Det gælder også lande, hvor de statslige domstole officielt har monopol på retshåndhævelse, og det gælder tillige i byer, hvor folk ellers har let adgang til staten.

I Mozambiques hovedstad, Maputo, har vagtværn bestående af unge mænd – med støtte fra lokale ledere – oprettet uofficielle domstole lokalt. Mange borgere foretrækker at løse deres sager dér, fordi de ikke stoler på, at det officielle system kan sikre, at de får deres stjålne ting tilbage, eller at de kriminelle betaler for den forbrydelse, de har begået.

Når folk opsøger politiet, er det ofte i håb om, at de vil løse deres sager på den "lokale måde", dvs. at sagen ikke ender i det officielle retssystem, og at politiet er lydhyrd over for folks krav om forsoning

og tro på eksempelvis ånder og hekseri.

Også i Afghanistan bruger folk de myndigheder, der fungerer bedst for dem i en given situation. De baserer ikke deres valg på, om det er en statslig eller en ikkestatslig myndighed, de står over for.

Lokal konfliktløsning er fleksibel og har bidraget til at balancere forholdet mellem statslige og ikkestatslige ledere i store dele af landet. Lokale ledere har overlevet, fordi de har tilpasset sig de politiske og økonomiske forhold. De er ikke blot et resultat af en fejlslagen

centralt styrede stater, bl.a. fordi de statsansatte, som man jo samarbejder med, ikke er interesserede i, at ressourcer, der kommer gennem den internationale bistand, forbigår dem.

Donorer er også uvægerligt drevet af indenrigspolitiske dagsordener og egen bureaukratisk praksis. Derfor forsøger de – forståeligt nok – at opbygge stater med udgangspunkt i de systemer, som de selv er en del af, forstår og praktiserer.

Et problem er, at ikkestatslige løsninger primært ses som tegn på, at den centrale stat har slået fejl. De repræsenterer kaos og uorden – ikke noget, man kan bygge videre på. Når politiet samarbejder med høvdingen om at løse konflikter, ses det ofte som korrupsion frem for en tilpasning til lokale retsopfattelser.

Det fremhæves ofte, at ikkestatslige løsninger strider mod menneskerettighederne, og at man derfor ikke kan "investere" i dem fra international side. F.eks. er vagtværn nogle gange kønsdiskriminerende baseret på uigenkendelige regler og principper, og man bruger fysisk vold.

De lokale, "hjemmestrikkede" løsninger er langt fra perfekte, men det er trods alt dem, som fungerer, fordi de bruges af almindelige mennesker. Hvorfor ikke begynde dér frem for at "reparere" på de statslige institutioner, som alligevel ofte er afhængige af og integreret med ikkestatslige alternativer, og som også ofte overtræder menneskerettighederne?

Løsningen er ikke "statsløse" samfund, men måske alternative statsformer, hvor offentlige ydelser bliver varetaget af institutioner, der er baseret på lokalt udviklede løsninger. Internationale principper skal bruges som standarder, der støtter disse lokale løsninger og giver inspiration til at forbedre dem – ikke som abstrakte principper, der dikteres udefra.



Lokale vagtværn opererer i Maputo, Mozambiques hovedstad. De er blot et eksempel på de ikkestatslige aktører, som i udviklingslande løser opgaver, som staten ellers skulle stå for. Foto: Hans-Mark von Sponeck

De lokale, "hjemmestrikkede" løsninger er langt fra perfekte, men det er trods alt dem, som fungerer.

stat, men har tværtimod bidraget til at sikre stabiliteten.

Selvom de internationale bistandsorganisationer i dag anerkender, at ikkestatslige aktører spiller en vigtig rolle, bruges langt de fleste bistandsmidler stadigvæk på at styrke centralt styrede institutioner. Statsopbygning er helt central og følger en bestemt, vestlig model, som ofte ikke giver plads til de løsningsmodeller og aktører, der reelt sørger for sikkerhed og andre vigtige ydelser i store dele af Afrika og Asien.

Selv om man taler om, at borgerne er i fokus, er bistanden ofte begrænset af en statscentreret samfundsmodel. De alternativer, der eksisterer i praksis, passer ikke ind i denne model, fordi de ofte er resultat af lokale forhandlinger og normer, der varierer fra sted til sted.

Et andet problem er, at det internationale system, som bistandsorganisationerne arbejder under, er styret af et stat til stat-samarbejde. Det begrænser organisationerne i at opstille alternativer til