

## Protokoll

### 10. Sitzung der DVPW-Ad-hoc-Gruppe „Ordnungen der Gewalt“

*„Agents for Change? Agenda setting by international non-governmental agencies in conflicts and crises“*

Donnerstag, 28.09.2006

DVPW-Kongress 2006, Universität Münster

#### Teilnehmer

Jutta Bakonyi (MPI, Halle), Ivan Barbalic (ACIPS, Sarajevo), Berit Bliesemann de Guevara, (HSU, Hamburg), Marcel Baumann (Freiburg), Burkhard Conrad (Universität Hamburg), Sabine Fischer (SWP, Berlin), Sonja Grigat (Universität Hamburg), Sonja Grimm (WZB, Berlin), Stephan Hensell (IFSH, Hamburg), Daniel Lambach (Universität Köln), Solveigh Richter, Ulrich Schneckener (SWP, Berlin), Klaus Schlichte (HU Berlin), Judy Smith-Höhn (GIGA, Hamburg), Boris Wilke (SWP/FU Berlin), u. a. m.

Begrüßung: Stephan Hensell

Chair (Teil 1-3): Ulrich Schneckener

Discussant: Jutta Bakonyi

Diskussionsleitung (Teil 5): Boris Wilke

#### 1 ***Berit Bliesemann de Guevara: Idealistic advocates, political instruments or interested parties? A tentative critical assessment of ESI and ICG in the Balkans***

##### Abstract

As one part of the state-building approach that has emerged as an instrument in international politics since the 1990s, international non-governmental think tanks advocating state-building have flourished and shown significant influence on the course of international peace-building projects. The most well-known agency is the International Crisis Group (ICG) which covers zones of conflict worldwide with currently 15 field offices. From its Europe headquarters in Brussels, ICG policy analysts cover fragile states and potential conflicts in the Balkans, the Caucasus, Moldova and Cyprus. Founded in 1999, the European Stability Initiative (ESI) has established itself as competitor in field-based analysis and advocacy. It currently focuses mainly on Turkey, Kosovo, questions of state-building and EU enlargement. Both international think tanks exert significant influence on international policies in their respective areas of expertise by providing information, recommending policies and evaluating projects. To a certain degree, their reports seem to shape the international view of the respective societies, to boost certain policy options and to condemn others.

The proposed paper will try to shed some academic light on these two international think tanks by assessing the outreach of their influence, the ways in which this influence is exerted as well as the ideas and interests that drive them. Are ESI and ICG idealistic advocates of reforms which will promote “stability and prosperity in Europe” (ESI) and “prevent and resolve deadly conflict” (ICG)? Is the professional background in politics or diplomacy of many consultants a sign that they are political instruments through which Western governments impose their ideas and interests on societies beyond the OECD world? Or should international state-building advocates be mainly understood as interested parties which follow institutional as well as personal career interests? In order to assess the international state-building advocates’ role in Europe, the paper will try to tackle basic questions about ways of coordination with governmental state-building agents and policy makers, the consultants’ personal backgrounds, the agencies’ financing, the relationships between field officers and headquarters, processes of international consensus building in the field, etc.

A second part will focus on the interdependencies between international think tanks and the scientific community. International state-building advocates operate at an interface between academic research and politics and are therefore highly interesting in view of the question about the relation between politics, policy and scholarship. The think tanks seem to thrust themselves into a monopoly position regarding the analysis and interpretation of local realities and necessities. Not only do IR scholars rely increasingly on field data provided by the think tanks’ reports; the latter are also in a more influential position with respect to policy recommendations. The paper will try to detect both the influences of the international agencies’ work on IR research as well as the repercussions of the scientific debate on international state-building advocates

## **2 *Ivan Barbalić: Help or hurdle? The influence of international non-governmental state-building agents in Bosnia and Herzegovina***

### **Abstract**

The paper sets out by giving a short introduction into the significant role of the international community in post-war Bosnia and Herzegovina (BiH) as well as by putting the international think tanks in the context of the international community's structure (i.e. the Office of the High Representative, international governmental and non-governmental agencies). As will be shown, the international community has been exerting considerable power over local political processes in BiH over the last ten years.

How this power was exerted and dealt with, will be scrutinised in a second step. I will demonstrate the lessons learned from the Bosnian experience with international 'agents for change' by addressing three main issues: forms of influencing foreign and domestic decision makers; fund raising privileges of international institutions; and cooperation with the media and ways of influencing the public.

These general considerations about the chances and limits of international state-building agents will then be detailed empirically by referring to two recent internationally promoted political processes in BiH: EU integration and constitutional reforms. While the example of the European integration process can be judged as a successful example of external state-building, the failures regarding the constitutional debate are a telling case as to the limits of international agents' efforts.

Finally, I will focus upon the necessity for a sustainable state consolidation to build partnerships with domestic counterparts. The crucial question is how to foster domestic capacities. In an attempt to give preliminary responses, the paper discusses the following issues: the transfer of the so-called ownership of political processes from the international to the local level; the building of a policy community (new local think tanks); the creation of new educational opportunities and the importance of the return of experts educated abroad; possibilities of establishing bridges with domestic politicians; and ways of building capacities at lower levels of government

## **3 *Boris Wilke: Who governs? Agenda setting in internationalised local conflicts. Exploring a research agenda***

### **Abstract**

The rise of international non-governmental organisations like International Crisis Group, Transparency International, Human Rights Watch or Reporters Sans Frontiers indicates a sea change in world politics. The ranking, listings and directories of failed, corrupt, brutal and illiberal states and regimes these agencies provide are becoming part of the international landscape. At the same time, they form an international discourse of a globalised power elite that is nurturing a global consensus on how people should be governed – and how those who do not comply with these models, rules and morals should be punished.

Internationalised production of ("soft") rules in itself is not a new phenomenon. It has been noted as an overall tendency for some time. At least in the North Atlantic, governments seem(ed) to be well inclined than ever ready to comply with an ever-growing body of binding and non-binding norms whose expansion and implementation they cannot control. Diverse concepts such as "new raison d'état" and "global governmentality" have tried getting hold of these developments, at least at a theoretical level.

Empirical research, however, has not followed up to the debates. The informal role of non-governmental advocacy agencies and transnational "change agents" in particular is seriously "under-researched". Their impact on agenda setting in developmental and security policy, yet, cannot be denied. For this reason, the paper argues, the question "Who governs?" should be put back on the agenda of the political sciences – albeit in a different manner than forty years ago: Although it is truer than ever that "all politics is local" (Tip O'Neill), and that scholars should avoid "seeing like a state" (James C. Scott), an entirely local perspective is no more adequate. Researches must explore the new ways of interlinking the global and the local.

After discussing mainstream liberal approaches as well as subaltern postcolonial approaches briefly, the paper outlines a bifurcated agenda for empirical research on "internationalised local conflicts" in places where "localised international agencies" are at work. It is suggested that one strand of research focus on international non-state change agents at the "global" level, conceptualised as "arenas" where organisations shape the emerging political structures of world society. The other strand should concentrate on the trans-local "fields" in which these actors operate materially – shaping local "societies" and communities. The paper concludes with empirical evidence from two South Asian cases that indicate some focal points where the two strands join up – locally, materially, and conceptually.

#### 4 Diskussion:

- Zunächst wurde grundsätzlich die Frage aufgeworfen, ob denn ICG und ESI tatsächlich Akteure des Wandels seien. Hieran wurden deutliche Zweifel geäußert, zumal ein *policy impact*, wie von den ReferentInnen eingeräumt wurde, nur selten festzustellen sei.
- Von allen Seiten wurden die Unterschiede zwischen den Akteuren (ICG, ESI) und den Ländern (Protektorate, zerfallende, „schwache“ oder „starke“ Staaten) und die Notwendigkeit, zu differenzieren, betont. So sei ICG mit seinen *advocacy offices* stark institutionalisiert, interveniere aber (mutmaßlich?) nicht direkt in den politischen Prozess. Ein Indiz hierfür sei die vage Programmatik (in den Empfehlungen) und die fehlende Öffentlichkeitsarbeit in den Zielländern. ESI hingegen sei ein virtuelles Netzwerk von Forschern, das versuche, direkteren Einfluss auszuüben, vor allem durch (informelle) personale Beziehungen. Es sei aber kein einziger Fall bekannt, in dem Empfehlungen implementiert wurden.
- Im Zusammenhang mit dem Protektorat BiH wurde die Bedeutung des Souveränitätsverlustes für den politischen Prozess hervorgehoben und auf die Rolle verwiesen, die beide Organisationen zeitweise als „Öffentlichkeitsersatz“ zur Kontrolle der Protektoratsagenten gespielt hätten. Damit sollte jedoch nicht der Eindruck einer institutionalisierten Öffentlichkeit erweckt werden, vielmehr handele es sich um recht kurzlebige Erscheinungen. Wichtig seien hier auch individuelle Karrieren der „Forscher“, die z.T. zwischen den Ebenen (Regierung, Think-Tank) wechselten.
- Ein weiterer wichtiger Diskussionspunkt war die Frage, wie sich die *change agents* zum *aid business* verhielten. Es wurde darauf hingewiesen, dass auch Wissenschaft und Think-Tanks als Marktteilnehmer agierten. Deshalb sei es verfehlt, den Eindruck hervorzurufen, es gebe einen Masterplan „des Westens“ oder internationaler Akteure. Es müsse bezweifelt werden, dass diese Agenturen eine moralische Ordnung der Internationalen Gemeinschaft definieren könnten. Vielmehr seien die Einflussmöglichkeiten von Think-Tanks oder *change agents* weitgehend auf die Bereitstellung von Informationen beschränkt. Soweit sie Perzeptionen formten, seien sie nicht die Einzigen: dies täten auch Akademiker oder Journalisten. Zugleich wurde von mehreren Teilnehmern bestätigt, dass ICG etc. als lokal auftretende Akteure an Reproduktion von globalem Wissen, von globalen Binseweisheiten teilhätten.
- Zur Abgrenzung von ICG/ESI von Teilnehmern lokaler Hilfemärkte wurde auf die Sicherheitsindustrie verwiesen. Diese sei ähnlich wie klassische Entwicklungsberatung mittlerweile profitorientiert, bei ICG/ESI sei dies vermutlich anders.
- Ein anderes großes Thema war die Rolle des Staates, die vielen unterbelichtet erschien. Der Staat sei nach wie vor ein bedeutsamer Akteur, auch hinsichtlich der Formierung von Diskursen. In diesem Zusammenhang wurden die Fragen aufgeworfen, ob ICG/ESI neues Wissen generierten oder lediglich alte Ideen recyceln würden, ob sie eigenes Wissen akkumulierten, über Statistiken und Archive verfügten? Dies konnte zumindest für einen Fall bejaht werden.
- Schließlich wurde das Verhältnis der lokalen und internationalen Ebene thematisiert: Wo und auf welche Weise werde bei ICG die Verbindung hergestellt?

## 5 Organisationsfragen:

### a. Die Zukunft der Ad-hoc-Gruppe

(siehe auch Memo von Stephan Hensell und Boris Wilke)

- Eine überarbeitete Version des Memos, in dem einige genannte Ziele (z.B. Veröffentlichungen) und die Kooperation mit anderen Disziplinen noch konkreter gefasst werden, wird auf die Website gestellt.
- Bereits für die nächste Tagung der Ad-hoc-Gruppe soll ein Call for Papers veröffentlicht werden.
- Die Entscheidung über die zukünftige Organisation der Gruppe wird auf der nächsten Sitzung getroffen anhand der Fragen:
  - ob ein AK gegründet werden soll
  - welches Leitthema und welchen Namen dieser AK haben soll
- Erste Vorschläge zur Nennung des AK lauten:
  - „Arbeitskreis Gewaltordnungen“
  - „Arbeitskreis internationale Gewaltforschung“
  - „Arbeitskreis vergleichende Gewaltforschung“
- Darüber hinaus müssen neue Koordinatoren/innen bzw. /Sprecher/innen gewählt werden.

### b. Themen für die nächste Sitzung:

- Der Termin der nächsten Sitzung wird voraussichtlich im März 2007 sein.
- Das Thema der nächsten Sitzung wird wie nach der bisherigen Praxis über E-Voting ermittelt.
- Themenvorschläge können noch bis zum 5. November an die Koordinatoren gerichtet werden. Bisher liegen aus der vorletzten Sitzung zwei Vorschläge vor
  - (1) „Was passiert im Krieg?“ (Klaus Schlichte)  
Soziale Kontexte der bewaffneten Gruppen: Krieg als ein Gesellschaftszustand, der manchmal auch nur in gewissen „Taschen“ bzw. räumlich begrenzt statt findet.  
*Call for Papers* sinnvoll, z.B. auch an Historiker.
  - (2) „Was tut die Polizei?“ (Stephan Hensell)  
Institutionelle Entwicklung und Praxis der lokalen Polizeikräfte, internationale Polizeimissionen, ggf. Einbeziehung von Vertretern aus der Kriminologie und der Kriminalistik.