

Maria Grabowski

**En manipulerende megler i et mulighetens vindu:  
Oppskriften på en vellykket fredsprosess?**

En komparativ casestudie av 25 år med norsk fredsdiplomatisk innsats

Masteroppgave i statsvitenskap

Veileder: Torbjørn L. Knutsen

Trondheim, juni 2017



Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap

NTNU – Norges tekniske-naturvitenskapelige universitet

## **Abstract**

This thesis is based on the need for a critical view and evaluation of 25 years with Norwegian third party mediation efforts from the beginning of the 1990s until today. Since the end of the Cold War, peace and reconciliation has been considered an important part of Norwegian foreign policy. From the beginning of the 1990s Norway started investing considerable resources in peace negotiations in distant intrastate conflicts, primarily as a facilitator between conflicted parties. The peace negotiations in Guatemala, Sri Lanka and the Balkans are among peace processes where Norway has played a key role during the negotiations. Even if Norwegian diplomats tend to highlight Norway's accomplishments in these efforts, a closer look at the results of 25 years of Norwegian peace diplomacy however shows that the efforts by Norway alone is not necessarily sufficient to reach the goal of a final peace agreement. If a successful peace process is defined as a process where the result of the negotiations is a permanent and durable peace agreement, the processes based on Norwegian efforts have a significant lack of successful cases. Based on the same definition of a successful negotiation process, the Norwegian mediation efforts in the peace negotiations in Guatemala and the Balkans are considered as two successful cases. Sri Lanka, on the other hand, represents an unsuccessful case. An awareness about Norway's strengths and weaknesses in these peace efforts can help developing certain conditions that are necessary for more successful outcomes in prospective peace negotiations where Norway is planning on playing a significant role as facilitator. The aim of this thesis is to find a recipe for such successful peace negotiations with Norway representing the role as a third party. Norway can play an important role as a facilitator in the preliminary phases of the negotiations, but a mediators need for significant political leverage and political power in the final phases seems crucial for a successful outcome and a final peace agreement.



”Ja”, sa Morten, ”jeg kan ikke la være å tenke på hvor godt det ville være her i skogen hvis alle bare kunne være venner – så kunne de store hjelpe de små – og de små hjelpe de store – for det er mye vi små kan som de store ikke kan. Jeg vil gå og snakke med Bamsefar om dette,” sa Morten.

Thorbjørn Egner (1953: 46)



## **Førord**

Denne oppgaven markerer slutten på fem år som lektorstudent på NTNU med en integrert master i statsvitenskap. Dette er en tid jeg aldri ville vært foruten. Å få muligheten til å fordype seg i et så spennende tema innen statsvitenskap og utenrikspolitikk har vært spennende og lærerikt, men samtidig også utfordrende og tidkrevende. Gjennom dette arbeidet har jeg lært at man kan lese seg opp på en interesse for et tema man tidligere hadde lite kunnskap om, og derfra presentere det i en masteroppgave. Det har vært svært motiverende.

Jeg ønsker å benytte anledningen til å takke de personene som har bidratt i arbeidet med denne oppgaven. Først og fremst ønsker jeg å rette en stor takk til min veileder, Torbjørn Knutsen, for gode råd, informative møter, svært grundige tilbakemeldinger og en veldig god oppfølging av prosessen, samt en tro på mitt prosjekt. Et godt samarbeidet og hans bidrag med detaljert kunnskap om den norske utenrikspolitikken har vært avgjørende for resultatet av oppgaven. Jeg er veldig takknemlig for at jeg høsten 2016 tok faget ”Utenrikspolitikk” og at jeg gjennom det utviklet interessen for det norske fredsdiplomati og fikk idéen om en masteroppgave om norske fredsengasjement.

Jeg vil også rette en stor takk til familien min, og spesielt til mamma som alltid har troen på meg og stiller opp og er tilgjengelig som støttespiller når dagene er litt tunge og fulle av bekymringer. Takk også til de to informantene, Thorvald Stoltenberg, som tok seg tid til å snakke med meg, og forskeren, som her ønsker å være anonym, men som fikk meg til å forstå nye sider og sammenhenger ved konflikten på Balkan. Tusen takk også til Lisbeth Opøien som tok seg tid til å lese korrektur på oppgaven.

Sist, men ikke minst, en stor takk til gode venner som alltid bidrar med støtte og til medstudenter i lektorklassen og på statsvitenskap for både faglige samtaler og ikke-faglige avbrekk i løpet av de siste fem årene. En stor takk også til gjengen på lesesalen for et godt arbeidsmiljø, lange lunsjer og godt humør som har bidratt til å gjøre det siste halvåret og masterinnspurten veldig mye bedre.

Maria Grabowski  
Trondheim, juni 2017



## Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 Problemstilling	3
1.2 Oppgavens struktur og metodiske utforming	4
<b>DEL 1: Grunnlaget for oppgaven</b>	<b>7</b>
2 Historisk bakgrunn	9
2.1 Historien om fred og forsoning i norsk utenrikspolitikk	9
2.2 Debatten om det norske fredsdiplomatiets suksess – en litteraturgjennomgang	14
3 Teori og metode	17
3.1 Teoretisk rammeverk	17
3.1.1 Norsk fred- og forsoningspolitikk	17
3.1.2 Den norske modellen	18
3.1.3 Motiver for norsk fredsmeglingsengasjement	20
3.1.4 Meglingsteori – tre ulike meglerroller	21
3.1.5 Meglingsteori – et mulighetens vindu	23
3.2 Metode	24
3.2.1 Litteratur og datainnsamling	26
<b>DEL 2: Analyse av det norske fredsmeglingsengasjementet</b>	<b>29</b>
4 Analyse av Norges tilretteleggingsarbeid i fredsprosesser	31
4.1 Kriterier for variablene i analysen av fredsarbeidets vellykkethet	31
4.2 Gjennomgang av fredsprosesser	33
4.3 Figur over vellykketheten til norsk fredsmeglingsinnsats etter 1990	36
4.4 Figurens pålitelighet: Hvordan bruke resultatene videre?	37
<b>DEL 3: Sammenlignende casestudie og betingelser for vellykkethet i fredsprosesser med norsk deltakelse</b>	<b>39</b>
5 Tre ulike fredsprosesser med høy grad av norsk aktivitet	39
5.1 Fredsprosessen i Guatemala – Norges mest vellykkede fredscase	41
5.1.1 En mulighet for forhandlinger	42
5.1.2 Den første fasen med norsk engasjement	44
5.1.3 Andre fase – en FN-ledet fredsprosess	46
5.1.4 Det norske arbeidet under ett	47
5.1.5 Guatemala etter fredsavtalen	48
5.2 Fredsmegling på Balkan – den lange veien fram til nok en fredsavtale	49
5.2.1 Et norsk engasjement gjennom FN	49
5.2.2 Kavalkader med forslag til fredsavtaler	51
5.2.3 Endringer i militære styrkeforhold og muligheten for en avtale	54
5.2.4 Full amerikansk involvering og en endelig fredsavtale	56
5.2.5 Stoltenbergs krevende arbeid i Bosnia	58
5.3 Fredsprosessen i Sri Lanka – en fredsprosess der freden uteble	61
5.3.1 Det militære styrkeforholdet	61
5.3.2 Forhandlinger med Norge som tredjepart	62
5.3.3 De første årene med norsk engasjement	64
5.3.4 Konstitusjonell krise, en ny president og krigens brutale avslutning	67
5.3.5 Norge i Sri Lanka	68
6 Betingelser for vellykkethet - sammenligning av de tre fredsprosessene ved bruk av den indirekte forskjellsmetoden	71
6.1 Hvor kom initiativet fra?	72
6.2 Et mulighetens vindu for forhandlinger?	75
6.3 Den norske modellen	81
6.4 Betydningen av pondus – Norge med småstatsfordel eller småstatsulempe i fredsmeglingsarbeid?	83
6.5 Meglerrollen i fredsprosessen	91
6.6 Fredsavtalen – en garanti for varig og stabil fred?	97



<i>7 Konklusjon</i>	<i>103</i>
7.1 Problemstilling og viktigste funn	103
7.2 Begrensninger og videre forskning	106
<i>Bibliografi</i>	<i>109</i>
<i>Vedlegg 1: Fredsprosessene der Norge har deltatt</i>	<i>115</i>
<i>Vedlegg 2: Intervjuguide, Thorvald Stoltenberg</i>	<i>121</i>
<i>Vedlegg 3: Intervjuguide, norsk forsker</i>	<i>125</i>

## **Tabeller og figurer**

<i>Tabell 1: De 23 fredsprosessene med norsk involvering etter 1990</i>	<i>34</i>
<i>Figur 1: Sammenhengen mellom norsk aktivitetsnivå og vellykkethet i fredsprosesser etter 1990 med norsk involvering</i>	<i>35</i>

## **Forkortelser**

AP	Arbeiderpartiet
EU	Den europeiske union
FN	De Forente Nasjoner
ICFY	International Conference on Former Yugoslavia
KN	Kirkens Nødhjelp
KrF	Kristelig Folkeparti
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam (Tamiltigrene)
LVF	Det lutherske verdensforbundet
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization (ikke-statlig organisasjon)
PLO	Palestine Liberation Organization (Palestinas frigjøringsorganisasjon)
SLFP	Sri Lanka Freedom Party
SLMM	Sri Lanka Monitoring Mission (internasjonal overvåkingsmekanisme)
SV	Sosialistisk Venstreparti
UD	Utenriksdepartementet
UNP	United National Party
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (Guatemalas nasjonale revolusjonære enhet)





# 1 Innledning

Da den guatemalanske regjeringen og URNG-geriljaen undertegnet en endelig fredsavtale i Guatemala City 29. desember 1996, markerte dette slutten på over 30 år med borgerkrig (Nissen, 2016a: 51, 77). Dayton-avtalen som ble undertegnet av partene i Bosnia 14. desember 1995 markerte også slutten på en krig – den verste i Europa etter andre verdenskrig (Moen, 2009: 27, 114). I Sri Lanka inngikk regjeringen og LTTE i 2002 en historisk våpenhvile, som også satte en midlertidig stopper for nesten tjue år med kamphandlinger. Imidlertid kom partene i Sri Lanka aldri til enighet om en endelig løsning (Nissen, 2016b: 143). De tre avtalene har imidlertid én viktig ting til felles: de er alle resultat av en prosess preget av et norsk engasjement, der målet har vært å skape fred på bakgrunn av en fremforhandlet politisk løsning – en fredsavtale (Nissen, 2016a; Nissen, 2016b; Stoltenberg, 2017).

I et personlig intervju forteller Thorvald Stoltenberg om sine holdninger til en norsk meglerrolle:

Det er en del som har rettet kritikk mot nordmenn som har vært opptatt av å være meglere, men det tror jeg ikke er riktig kritikk, fordi det er ikke noe galt i å være megler, men det er galt hvis man tror at Norge kan skape fred der alene. Det er lite sannsynlig (Stoltenberg, 2017).

Både prosessen i Guatemala, den på Balkan og den i Sri Lanka bekrefter behovet for støtte fra andre aktører i fredsprosesser med en norsk meglerrolle (Nissen, 2016a; Nissen, 2016b; Stoltenberg, 2017). I Guatemala ble både samarbeid med og hjelp fra sterkere aktører viktig for den endelige avtalen (Nissen, 2016a). På Balkan var det at en mektig aktør kom inn og overtok meglingsarbeidet helt essensielt for at partene ble enige om Dayton-avtalen (Stoltenberg, 2017). I Sri Lanka var mangelen på støtte fra internasjonale aktører avgjørende for at ingen endelig fredsavtale ble undertegnet (Nissen, 2016b). De tre avtalene har også flere andre forskjeller som kan bidra til å forklare hvorfor to av dem lyktes og den siste feilet – forskjeller som skal drøftes nærmere i denne oppgaven.

I en tale på Norges Fredssenter 24. april 2006 – ”Norge som fredsnasjon” – sa daværende utenriksminister Jonas Gahr Støre: ”Norge er en nasjon som ønsker fred. Nordmenn ønsker fred, for seg selv, og for andre” (Støre, 2006). Norges fredsarbeid var med på å styrke mange nordmenns selvbilde i 1990-årene. Spesielt fikk Norges rolle i prosessen fram mot Oslo-avtalen mellom Israel og palestinerne i 1993 betydning for 1990-årenes bilde av Norge som

fredsnaasjon. I etterkant av Oslo-avtalen ble det nesten hver gang norske diplomater var involvert i bilaterale eller multilaterale samtaler om internasjonale konfliktspørsmål spekulert i om Norge skulle spille en tilrettelegger- eller meglerrolle (Liland og Kjerland, 2003: 95). Geir Dale og Kristin Dobinson (2000: 45) påstår at vi hjemme i Norge ”soler oss i glansen av ”norske” aktører som arbeider for fred i utlandet”.

Flere av fredsprosessene Norge har valgt å involvere seg i har endt med fredsavtaler; likevel er ikke resultatene av norsk fredsinnsetning bare entydig positive (Liland og Kjerland, 2003: 95-96). Mens fredsprosessen i Guatemala seiler fram som Norges mest vellykkede bidrag og Stoltenbergs meglingsinnsetning på Balkan regnes blant vellykkede norske fredsengasjement, fikk fredsforhandlingene i Sri Lanka katastrofale følger (Fonn, 2014; Liland & Kjerland, 2003: 85, 95; Nissen, 2016b). Dette er med på å underbygge inntrykket av at resultatene av Norges bidrag med diplomatiske løsninger er blandede (Liland og Kjerland, 2003: 96). I tillegg viser et nærmere innblikk i de tre overnevnte fredsprosessene at prosessenes vellykkethet ofte er betinget ikke bare av samarbeid med andre store politiske aktører, men også av initiativets natur, partenes vilje til forhandlinger, meglers politiske pondus og deres rolle. Denne oppgaven vil legge vekt på meglers rolle og muligheter. Den såkalte manipulerende meglers – en megler som besitter nødvendige makt- og pressmidler – kan ofte spille den avgjørende rollen med å føre forhandlinger til et sluttpunkt.

Det er imidlertid ikke alle fredsforhandlinger som fører fram til et lykkelig sluttpunkt. Thorbjørn Jagland (2009) fremhever at et stort flertall av fredsprosessene Norge har involvert seg i ligger i grus. Geir Ove Fonn (2014) er enig, og etterlyser nye og vellykkede diplomatiske norske bidrag. Dette vitner om at vi er nødt til å utvikle en bevissthet rundt hvilke forhold som er viktige for at fredsprosesser skal kunne ende med endelige fredsavtaler, som da også videre kan brukes som retningslinjer i utarbeidelsen av strategier for et videre norsk fredsarbeid. Jeg vil i denne oppgaven vise at noen av de viktigste betingelsene for vellykkede norske fredsmeglere ligger i en klar forståelse av meglersrollen: at Norge kan initiere til og tilrettelegge for forhandlinger, men at en vellykket gjennomføring ligger utenfor Norges mulighetsrom og dermed er avhengig av engasjement fra andre og mektigere aktører.

## 1.1 Problemstilling

På bakgrunn av både de positive og kritiske røstene til norsk fredsinnnsats de siste 25 årene, kan man påstå at det kan være vanskelig å trekke fram et utelukkende positivt eller negativt syn på Norges tilretteleggerrolle i fredsprosesser. Spørsmålet er om det er en kløft mellom en ”norsk” oppfatning av Norge som fredsnasjon og den diplomatiske virkeligheten (Krøvel, 2000: 252). Det er nettopp dette jeg ønsker å undersøke. Derfor formulerer jeg følgende hovedproblemstilling: *Hvor vellykket er egentlig den norske innsatsen i fredsmeglingsprosesser etter 1990?*

Undersøkelsen av den norske freds- og forsoningspolitikken etter 1990 skal ha fokus på fred på bakgrunn av en forhandlet løsning gjennom fredsforhandlinger, altså en dialog- og forhandlingsbasert tilnærming til varig fred. I lys av konklusjonene jeg trekker av den første hovedproblemstillingen, og i lys av det generelle svaret jeg sitter igjen med, skal jeg videre vurdere enkeltcase. Jeg vil gå dypere inn i bestemte fredsprosesser der Norge har vært deltakende for å studere hva som egentlig ble gjort underveis, hvordan situasjonen var i landet og regionen det ble forhandlet om og hvordan forholdene rundt fredsprosessen ble avgjørende for fremgangen. Valget av enkeltcase – av fredsprosesser jeg skal undersøke i dybden – har jeg gjort på bakgrunn av det generelle svaret jeg har gitt på hovedproblemstillingen, der jeg vurderer alle de 23 fredsprosessene der Norge har deltatt i én og samme figur. Denne figuren viser at fredsprosessen i Guatemala og den svært omfattende prosessen på Balkan er de to tydeligste tilfellene for vellykkethet. Samtidig seiler fredsprosessen i Sri Lanka fram som et tydelig mislykket fredsmeglingscase. Ved å gå nærmere inn på og diskutere det som skjedde i fredsprosessen i Guatemala, Sri Lanka og på Balkan, skal jeg besvare følgende tilleggsproblemstilling: *Hvordan kan analysen av den norske innsatsen i Guatemala, Sri Lanka og på Balkan bidra til å gjøre fredsprosesser der Norge bidrar som megler mer vellykkede og dermed påvirke det norske fredsdiplomati videre?* Målet i den andre delen av oppgaven er, gjennom å studere hva som har skjedd underveis i de tre ulike prosessene og gjennom å se på om faktorer som var tilstede i Guatemala og på Balkan tilsvarende var fraværende i Sri Lanka, å komme fram til et slags design for en vellykket fredsmeglingsstrategi. Denne skal kunne bidra til å kartlegge hvilke faktorer som er helt nødvendige for at en fredsprosess skal ende med en varig og holdbar avtale, og åpne for å kunne si noe mer om hva som skal til for at fredsprosesser der Norge deltar skal bli mer vellykkede i fremtiden.

## 1.2 Oppgavens struktur og metodiske utforming

Her skal jeg kort fortelle hvordan oppgaven er utformet og gi en kort gjennomgang av argumentets oppbygning.

Oppgaven drøfter det norske fredsdiplomatiets suksess etter 1990. Den har en todelt problemstilling og hver del får sin egen drøfting i oppgaven, der den første delen utgjør springbrettet for den andre. Oppgaven tar utgangspunkt i en hypotese om at det norske fredsdiplomatiet ikke er fullt så vellykket som det vi selv tror eller som vi har mål om at det skal være. For å besvare spørsmålet om vellykkethet i hovedproblemstillingen i den første delen av oppgaven, har målet vært å lage en sammenfattet figur som kan illustrere graden av vellykkethet av det norske engasjementet under ett. For å kunne presentere en slik figur er det først nødvendig å finne relevant informasjon om de fredsprosessene der Norge har deltatt. For å få tak i slik informasjon har jeg brukt kildekritisk litteratursøk. Deretter har jeg systematisert informasjonen jeg har funnet i en tabell (Tabell 1) over de konfliktene der Norge har vært deltakende i fredsprosessen. Tabellen presenterer den viktigste informasjonen om de enkelte prosessene.

Norge har deltatt i 23 fredsprosesser mellom 1990 og 2016. På bakgrunn av informasjonen i den første tabellen har jeg laget en figur (Figur 1) over fredsmeulingsinnsatsens vellykkethet. Her er alle prosessene vurdert i lys av to variabler; graden av norsk aktivitet som en uavhengig variabel og graden av vellykkethet som en avhengig variabel. Hensikten med en slik figur er å vurdere sammenhengen mellom de to variablene. For å kunne lage figuren er man nødt til å definere kriteriene for begge variablene. Dette blir spesielt viktig fordi konfliktene er ulike i art og generelt skiller seg betydelig fra hverandre, noe som videre gjør det vanskelig å sammenligne dem på de samme premissene. Derfor er tydelig definerte kriterier avgjørende for å kunne plassere fredsprosessene inn i én og samme figur bestemt av de to variablene. Det blir altså viktig både å definere kriteriene for vellykkethet og for høyt norsk aktivitetsnivå. Hvordan jeg har valgt å definere disse kriteriene blir diskutert nærmere i kapittel 4.

Figuren i den første delen av oppgaven gir en overordnet illustrasjon og analyse av resultatet av Norges fredsengasjement per dags dato med den hensikt å vise om det er noen sammenheng mellom grad av norsk aktivitet og vellykkethet. Den besvarer hovedproblemstillingen i oppgaven. Samtidig åpner den for å undersøke den norske deltakelsen videre ved å gå inn i bestemte fredsprosesser ut ifra deres plassering i figuren.



Dette kan gi et tydeligere svar på hva som sørger for vellykkethet i fredsprosesser. Dette skjer gjennom den andre problemstillingen, som skal fungere som et nyttig spørsmål for å finne ut hva som kan gjøres annerledes i framtidige fredsprosesser. Dette drøftes gjennom en sammenlignende casestudie. Her presenteres først en beskrivende gjennomgang av tre fredsprosesser; to vellykkede og en mislykket. De to vellykkede fredsprosessene i Guatemala og på Balkan viser at både et mulighetens vindu for forhandlinger og at samarbeid med flere aktører eller hjelp fra mektigere aktører med større pondus; enten internasjonal status og autoritet eller tilgang på sterke press- eller lokkemidler, blir viktig for å komme fram til en endelig fredsavtale mellom partene. Hvilken type pondus som her er tilstrekkelig vil avhenge av konflikten. De to fredsprosessene blir samtidig sammenlignet med den mislykkede fredsprosessen i Sri Lanka. Denne casen blir brukt for å se om de faktorene som er tilstede i de to vellykkede fredsmeulingsforsøkene er fraværende i et mislykket meulingscase. En slik metode, kjent som den indirekte forskjellsmetoden, blir brukt for å kunne komme fram til betingelser for vellykkethet i fredsprosesser – eller nærmere bestemt – hvilke faktorer som er nødvendige for at en fredsprosess skal ende med en varig og holdbar fredsavtale. En beskrivelse av casestudier og fordelene ved slike studier, i tillegg til beskrivelsen av den indirekte forskjellsmetoden og hvordan denne fungerer, vil bli drøftet nærmere under kapittel 3.2. Som bakgrunn for en casestudie vil jeg bruke relevant litteratur om det som har skjedd underveis i de tre fredsprosessene, men også supplere med intervjuer og samtaler med personer som har mye innsikt og kunnskap om prosessene. Siden fredsprosesser er preget av stor grad av hemmelighet, kan slike samtaler være nyttige for å få tilgang til nærere og mer personlig informasjon.

Når det gjelder oppbygningen av oppgaven skal jeg først gjøre rede for grunnlaget for oppgaven. I denne første delen skal jeg innledningsvis sette det norske fredsengasjementet fra begynnelsen av 1990-tallet inn i en historisk sammenheng og se på bakgrunnen for dagens norske fredsfokus. Deretter følger en litteraturgjennomgang med relevant litteratur og synspunkter i debatten om Norges fredsdiplomatiske suksess. Videre vil det teoretiske og metodiske rammeverket trekkes frem. Her skal jeg først definere norsk freds- og forsoningspolitikk og beskrive ”den norske modellen” for fred- og forsoningsarbeid, før jeg så skal trekke frem motiver for norsk fredsengasjement og gjennom meulingsteori beskrive ulike meuglerroller og forhold som har betydning for muligheten til forhandlinger. Videre følger en beskrivelse av metodiske valg i oppgaven. Deretter følger oppgavens andre del i form av den første analysedelen. Her skal jeg kort legge fram de 23 fredsprosessene der Norge har deltatt,

før jeg presenterer figuren som gir et overordnet bilde av det norske fredsdiplomatiets grad av vellykkethet. Bildet som denne figuren gir av resultatet av det norske arbeidet i fredsmeulingsprosesser etter 1990 besvarer hovedproblemstillingen og utgjør den første delen av analysen. I oppgavens tredje del, den andre delen av analysen, skal jeg gå nærmere inn på tre ulike case; Guatemala, Balkan og Sri Lanka – henholdsvis to vellykkede og et mislykket fredscase – og diskutere hvilke faktorer som har vært avgjørende i de tre fredsprosessene. Diskusjonen vil bygge på meglingssteori, norsk identitet som meglere og tilrettelegger og initiativ og motiv bak norske engasjement. Både betydningen av samarbeid, ulike meglere kvaliteter og ulike meglere roller skal trekkes fram i diskusjonen, samt både betydningen av regionale og internasjonale forhold for partenes forhandlingsvilje og betydningen av innenrikspolitiske forhold. En nærmere beskrivelse av hvordan jeg metodisk har gått frem i denne delen av oppgaven kommer i delkapittel 3.2.

## **DEL 1: Grunnlaget for oppgaven**



## 2 Historisk bakgrunn

### 2.1 Historien om fred og forsoning i norsk utenrikspolitikk

I Norge er det en gjennomgående oppfatning at vi tilhører en fredsnasjon og også at det finnes en form for fredstradisjon i norsk utenrikspolitikk (Leira, 2005: 135). Torbjørn Knutsen sa i sitt innlegg på ”Samfundsmøte: Krigsnasjonen Norge” den 1. oktober 2016 at betegnelsen ”fredsnasjon”, i den sammenhengen vi bruker den om Norge i dag, ”er et uttrykk for en politisk selvopfatning og et politisk selvbilde som ble til, eller rettere sagt, fikk sin nåværende form, på starten av 1990-tallet”.

Halvard Leira (2005: 136) legger likevel vekt på at disse fredstankene, som i årene etter den kalde krigen har blitt fulgt opp av et aktivt fredsdiplomati, har utviklet seg videre ut fra et forståelsesmønster som ble etablert allerede i tiden mellom 1890 og 1940. Norsk fredsengasjement utenfor Norges grenser blir altså regnet som en forlengelse av den aktive fredspolitikken fra første halvdel av det forrige århundret (Leira, 2005: 153). Først og fremst har engasjementspolitikken røtter fra langt tilbake i norsk historie – fra Bjørnsons, Wergelands og Fridtjof Nansens humanitære innsats, i tillegg til det tidligere misjonsarbeidet (Knutsen, Leira & Neumann, 2016: 97, Leira, 2007: 11-12; Østerud, 2006: 1).

Leira (2005: 135) deler også diskursen til den norske fredstradisjonen inn i to sentrale perioder. Først og fremst ble årene mellom 1890 og 1905 viktige. Her etablerte man en liberal fredsdiskurs som dannet et grunnlag for utenrikspolitikken. Denne var basert på ideer om at fred skulle sikres gjennom en minimal utenrikspolitikk og mellomfolkelig interaksjon, med vektlegging av folkerett, internasjonal organisering og frihandel (Knutsen m.fl., 2016: 112-115; Leira, 2005: 136-137; Leira, 2007: 11). En slik diskurs vokste fram som følge av den internasjonale liberale grunnholdningen med vekt på folket som spesielt fredsvennlig og som utenrikspolitikkenes aktører i Norge, kombinert med en spesiell folkelig-demokratisk nasjonalisme som preget Norge i den samme perioden. På bakgrunn av at både politisk legitimitet måtte hentes fra folket, men også at oppslutning om demokratiet var et kjennetegn ved den norske folkesjela, fikk norsk fredstenkning et påfallende sterkt fokus på folket, og det vokste fram en generell oppfatning av det norske folk som spesielt fredsvennlige (Knutsen m.fl., 2016: 114-115; Leira, 2005: 137). Dette ble, fram mot 1905, den eneste virkelige utenrikspolitiske diskursen i Norge, og er i dag med på å forklare den sterke opplevelsen av en fredstradisjon. Sammen med fraværet av adel og diplomati av betydning bidro også den norske utkantbeliggenheten i Europa og mangelen på truende stormakter til at ingen ytre

påvirkning tvang norske politikere til å tenke gjennom alternative norske utenrikspolitiske representasjoner. Resultatet ble en fredspolitik (Knutsen m.fl., 2016: 115; Leira, 2005: 139-140). I årene mellom 1935 og 1940 ble fredstanken utvidet i sosialdemokratisk retning. Halvdan Koht var opptatt av at fred skulle avhenge av rettferdighet, da spesielt økonomisk rettferdighet og omfordeling, der en oppbygging av et rasjonelt økonomisk samarbeid mellom alle folk ble viktig (Knutsen m.fl., 2016: 143-146). Også nøytraliteten, Norges ”indre vern”, ble gradvis mer sentralt fram mot 1940. Koht ønsket å binde sammen denne nøytraliteten og en aktiv fredspolitik. Selv om dette ikke gikk så bra, har Koht innenfor den norske fredsdiskursen blitt et viktig navn fordi han bygget en bro mellom den overveiende liberale fredsdiskursen, som var viktig rundt 1900, og den sosialdemokratiske fredsdiskursen som preget etterkrigsårene (Knutsen, 2016: 146; Leira, 2005: 150).

Norges rolle i etterkant av andre verdenskrig har også gitt grobunn for den posisjonen Norge etter hvert har tatt i utenrikspolitikken. De første etterkrigsårene, spesielt årene mellom 1945 og 1948, har ofte blitt karakterisert som en form for ”brobyggingspolitikk” i utenrikspolitiske termer, der Norge i utenrikspolitisk sammenheng, ønsket å være en aktør som fungerte som en formidler av politikk mellom hovedsakelig USA og Sovjetunionen (Riste, 2005: 185). Likevel dreide en slik brobygging seg ofte hovedsakelig om å holde en lavest mulig profil i seriøse spørsmål der Sovjetunionen og de vestlige stormaktene var uenige (Riste, 2005: 192). Olav Riste (2005: 185) legger vekt på at denne rollen, der Norge fungerte som en aktør for et tillitsfullt samarbeid mellom Sovjetunionen og Atlanterhavsmaktene, ble en naturlig løsning for et land som Norge på bakgrunn av et sterkt ønske om å unngå innblanding i uenigheter mellom stormaktene, og spesielt å unngå på noen som helst måte å virke provoserende på den russiske naboen. En slik utenrikspolitisk posisjon handlet mye om å ta på seg en oppgave som innebar større grad av nærhet til saker, men samtidig konsekvent å unngå å ta standpunkt i spørsmål eller saker der stormaktene hadde motstridende meninger (Riste, 2005: 185-186). Selv om uttrykket brobyggingspolitikk sjelden har blitt brukt som en offisiell betegnelse på Norges utenrikspolitik etter krigen, har utenforstående, mer nøytrale aktører, hengt ved denne betegnelsen. Dette henger også nært sammen med et ønske, spesielt blant de første historikerne i denne perioden, om å fremstille en slik politikk i et positivt lys (Riste, 2005: 185). En slik norsk utenrikspolitisk posisjon, der Norge fungerer som mellommann mellom parter i viktige spørsmål, er også et element i senere norsk fredsengasjement. Her presenterer Norge seg som mellompart i fredssamtaler mellom to eller flere småstater eller parter som er i konflikt med hverandre.

Mye av tankegangen bak det nye fokuset på fredspolitikken bygger på Jan Egelands magisteravhandling i statsvitenskap fra 1985: *Impotent superpower – potent small state: potentials and limitations of human rights objectives in the foreign policies of the United States and Norway*. Hovedpoenget hans her var at små stater som Norge av natur kan ha mer å bidra med når det gjelder internasjonal menneskerettighetspolitikk enn stormakter. Små stater vil ha færre og mindre kompliserte utenrikspolitiske ambisjoner, i tillegg til en mer konsensusorientert utenrikspolitikk enn det som er tilfellet for stormakter. Derfor vil det for småstater være lettere å motta tillit og støtte og dermed også være forkjemper for fred og menneskerettigheter (Egeland, 1988: 5).

I 1989 la også utenriksminister Thorvald Stoltenberg fram stortingsmeldingen *Utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk* (St.meld. nr. 11 1989-1990). Denne satte høye mål for Norges utenrikspolitikk, der målet om en internasjonal pådriverrolle i form av å være en aktiv og kreativ brobygger ble tydelig (Tamnes, 1997: 341). Det økende norske fredsengasjementet og troen på at Norge kunne ha mye å bidra med i internasjonalt fredsarbeid var altså et resultat av sentrale politiske ledere som hadde store ambisjoner, mye selvtillit, og som ikke la skjul på sin tro på Norges muligheter til å bidra i internasjonalt freds- og menneskerettighetsarbeid (Liland og Kjerland, 2003: 83).<sup>1</sup>

Fredsengasjementet vokste frem under Gro Harlem Brundtlands andre periode, fra 1986–1989, og utviklet seg videre under hennes tredje. I begynnelsen av den tredje perioden, fra 1990–1996, var det daværende utenriksminister Thorvald Stoltenberg og Jan Egeland, hans statssekretær, som utmerket seg med sitt fredsengasjement (Liland og Kjerland, 2003: 83). Stoltenberg satte i gang tiltak som skulle utvide freds- og forsoningspolitikken (Neumann, 2012: 363). Lene Kristoffersen (2009: 6) har sagt at slutten på den kalde krigen bidro til å skape et utvidet mulighetsvindu for engasjementspolitikken generelt og fredsbygging spesielt.

Thorvald Stoltenberg (2017) har også i ettertid selv trukket frem spesielt den kalde krigen og denne periodens utenrikspolitiske betydning som en avgjørende faktor for hvorfor et fredsengasjement kom fra hans utenriksdepartement på starten av 1990-tallet. Man hadde lenge trodd at den kalde krigen skulle vare lenger, men da den var over på slutten av 1980-

---

<sup>1</sup> Sentrale norske politikere som Gro Harlem Brundtland, Kjell Magne Bondevik, Thorvald Stoltenberg, Johan Jørgen Holst, Bjørn Tore Godal, Knut Vollebæk og Torbjørn Jagland har alle spilt aktive roller for å fremme den nye utenrikspolitikken (Liland og Kjerland, 2003: 83).

tallet, er Stoltenberg tydelig på at det bevisste hos han som utenriksminister i hovedsak lå i hva Norge nå, uten en kald krig som lenge hadde virket lammende, kunne bruke tiden på for å bedre forholdene mellom land og folk og dermed skape fred. Han nekter ikke for at Norges forutsetninger som fredsnasjon kan ha påvirket hans tankegang på dette tidspunktet, men likevel er han tydelig på at det bevisste bak valgene han tok heller kom som et resultat av at han selv var opptatt av hvordan Norge kunne tilføye noe til et fredsarbeid som kom i gang på grunn av større grad av direkte kontakt mellom Washington og Moskva (Stoltenberg, 2017).

I årene etter 1989 begynte et sterkere fredsengasjement virkelig å blomstre i Norges utenrikspolitikk. Dette fant sted på et tidspunkt hvor Norge sto ved et veiskille, eller det Turid Læg Reid (1996: 289) har beskrevet som et ”utenrikspolitisk vakuum”. Den kalde krigen var slutt. USA beveget seg i retning av ny internasjonal dominans som følge av at Sovjetunionen var i ferd med å gå i oppløsning og sikkerhetspolitikken ble mindre viktig. Ved folkeavstemningen om EU-medlemskap i 1994 valgte Norge å stå utenfor EU. Norge trengte altså et nytt utenrikspolitisk hovedfokus og en ny måte å markere seg på i verden (Liland og Kjerland, 2003: 84; Skånland, 2009: 321; Læg Reid, 1996: 289-293). Norsk engasjement hadde vært viktig siden 1970-tallet. Ved inngangen til 1990-tallet ble norsk bistandsarbeid og utviklingshjelp betonet og utvidet, og engasjementet fikk et bredere perspektiv, der norsk innsats for fred, demokrati og menneskerettigheter var tre elementer innenfor den såkalte ”engasjementspolitikken” (Liland og Kjerland, 2003: 81).

Stoltenberg tok en rekke hemmelige initiativ. Blant disse var det å få i stand samtaler mellom Israel og PLO, den såkalte Oslo-prosessen, høyt prioritert. Dette kan i ettertid også regnes som gjennombruddet i utviklingen av en sentral norsk rolle i fredsarbeid (Larsen, 2005: 246; Neumann, 2012: 363; Tamnes, 1997: 383). De hemmelige samtalene kom i stand i Norge i januar 1993 og ble kjent i september 1993 i form av Oslo-avtalen, der Jan Egeland, Mona Juul og Terje Rød Larsen var sterkt engasjert i å få i stand en fredsavtale mellom israelere og palestinere (Tamnes, 1997: 383-384). Selv om denne avtalen ikke brakte fred til Midtøsten, ble avtalen viktig for det videre fredsarbeidet. Norge var også involvert som megler og pådriver i andre fredsprosesser på starten av 1990-tallet, også før engasjementet i Midtøsten tok form. Norske aktører involverte seg i fredsprosesser i blant annet Sudan, Guatemala og Sri-Lanka. Disse engasjementene var i større grad drevet frem av enkeltpersoner, men i kjølvannet av Oslo-avtalen ble de lagt mer merke til i det videre engasjementet (Skånland, 2009: 326; Tamnes, 1997: 445-446). Det brede norske engasjementet som kom til på begynnelsen av 1990-tallet tiltrakk seg internasjonal oppmerksomhet. Denne



oppmerksomheten var imidlertid ikke bare positiv; den ble rost av Clinton, men samtidig fordømt av flere jødiske miljøer i USA (Tamnes, 1997: 384; Tobin, 2017). Terje Tvedt (2009: 41) legger også vekt på hvordan Oslo-kanalens tilsynelatende suksess etter hvert ble et mønstereksempel på hvordan den norske fredsmodellen virket, og på dens påvirkning på å skape bildet av Norge som fredsmeglerstat.

Norge engasjerte seg også i det tidligere Jugoslavia, her med Thorvald Stoltenberg i spissen. Etter at Stoltenberg valgte å forlate jobben som utenriksminister i 1993 til fordel for meglerjobben på Balkan, fungerte han også som FNs fredsmegler fra 1993 frem til 1996 (Stoltenberg & Eide, 1996: 17-21; Tamnes, 1997: 446). Norske bidrag til flere fredsprosesser bidro positivt til internasjonal oppmerksomhet og innpass i betydningsfulle sirkler i starten av 1990-årene (Liland og Kjerland, 2003: 85), og bidro til å gi Norge et ansikt i verden (Tamnes, 1997: 447). Norges rolle skulle likevel være klar: Norge skulle bevisst ikke megle fram fred, altså ikke være fredsmegler i form av én som engasjerer seg i diskusjoner og dytter og trekker partene mot bestemte løsningsforslag. Visjonen var å være en fredshjelper gjennom å fungere som en budbringer og tilrettelegger av samtaler. Dermed skulle Norge selv i liten grad ta aktivt del i samtalene. Norge skulle bringe partene sammen, mens ansvaret hele tiden skulle ligge hos partene selv (Liland og Kjerland, 2003: 102; Utenriksdepartementet, 2015).

I løpet av 1990-tallet og frem til tidlig på 2000-tallet brakte fredsforhandlinger en slutt på noen av verdens vanskeligste og mest utfordrende konflikter (Crocker, Hampson & Aall, 2004: 3). Her deltok Norge i en lang rekke av dem, noe som var med på å styrke Norges selvbilde som fredsnasjon. Fredsengasjement utviklet seg til et slags tverrpolitisk prosjekt som begynte under en AP-regjering, men som fortsatte inn i en borgerlig regjering ledet av Kjell Magne Bondevik og KrF (Knutsen, 2016). I 2003 ble prosessen med et utenrikspolitisk fokus på fredsengasjement også institusjonalisert da Utenriksdepartementet, med daværende utenriksminister Jan Petersen i spissen, opprettet en egen seksjon for fred og forsoning (NTB, 2013; Østerud, 2006: 303; Thune og Lunde, 2013: 151). Denne seksjonen jobber kun med fredsarbeid og er knyttet opp mot en rekke frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner som har omfattende fredsprogrammer (Skånland, 2009: 342-343). Opprettelsen av en slik seksjon tydeliggjør den norske utenrikspolitiske betoningen på fred- og forsoningsarbeid (Thune og Lunde, 2013: 151). ”Siden den tid har dette vært en høyt profilert del av norsk utenrikspolitikk, noe Norge ofte skryter av i internasjonale diplomatiske sammenhenger” (Knutsen, 2016).

På bakgrunn av en vektlegging av et norsk fredsengasjement innenfor den norske utenrikspolitikken i løpet av store deler av 1990-tallet, men også viktigheten av fredspolitikken de siste 25 årene, er det hensiktsmessig å vurdere den samlede innsatsen i norsk fredsarbeid. I hovedproblemstillingen vil jeg vurdere og gi svar på hvor vellykket den norske innsatsen i fredsmeglingsprosesser etter 1990 egentlig har vært. Deretter vil tilleggspørsmålet gi svar på hvilke faktorer i løpet av en fredsprosess som er viktige for vellykkethet, der vellykkethet er definert som enighet krigførende parter imellom i form av en varig og holdbar fredsavtale.

## **2.2 Debatten om det norske fredsdiplomatiets suksess – en litteraturgjennomgang**

Torbjørn Knutsen, Halvard Leira, Iver Neumann, Øystein Skånland og Rolf Tamnes er blant statsvitere og historikere som har vært med på å sette norsk fredsdiplomati inn i en historisk sammenheng. Mens Utenriksdepartementet stort sett er positive til resultatene av norsk diplomatisk innsats og belyser norske bidrag ut norske styrker i fredsarbeid og ut ifra det Norge har fått til i de ulike prosessene, er Øyvind Østerud blant de fremste kritikerne som mener at mangel på fred i etterkant av Oslo-avtalen og mislykkethet både i Sri Lanka og i dagens Sør-Sudan, viser at norsk arbeid for fred sjelden er vellykket (Østerud, 2006: 310-311). Han er også tydelig på at det er svært få positive effekter av vårt internasjonale engasjement (Østerud, 2006). Selv om Jan Egeland har argumentert for Norges småstatsfordeler og tidligere statssekretær i UD, Tore Hattrem, mener at skylden for den brutale slutten på krigen i Sri Lanka ikke kan legges på norsk fredsmeglingsinnsats, utgjør antallet kritiske røster et klart flertall.

Ada Nissen argumenterer mot Hattrem og er også blant dem som etterlyser mer vellykkethet i norsk fredsdiplomati etter blant annet sitt dypdykk i Norges innsats underveis i fredsprosessen i Guatemala (Nissen, 2010a). Hun har hevdet at nordmenn har en overdreven tro på sine evner i fredsarbeid og at de ikke er klar over sine begrensninger. I sin doktoravhandling *The Peace Architects. Norwegian Peace Diplomacy since 1989* argumenterer hun for at Norge har en overvurdert evne til å forhandle frem fred, og at ambisjonene ofte ikke har samsvart med evnen til å skape bærekraftige fredsavtaler. Til tross for dette, har ikke norske ambisjoner og selvbildet endret seg betraktelig (Nissen, 2015). Hun har spesielt forsket mye på fredsprosessen både i Guatemala og i Sri Lanka. Her finner hun tydelige bevis på at Norge kan skape en grobunn for dialog som tilrettelegger og tillitsbygger i innledende faser, men

ofte møter store utfordringer når forhandlingene beveger seg over i senere faser, der harde dragkamper skal føre fram til holdbare fredsavtaler. Også Roy Krøvel (1999, 2000) har analysert prosessen i Guatemala og, i likhet med Ada Nissen (2010a), konkludert med at fredsavtalen i mindre grad var en norsk suksess enn det som har blitt hevdet.

Stoltenberg (2017) er i utgangspunktet svært positiv til det norske engasjementet for fred, men er likevel innforstått med at Norge som fredsmegler har sine begrensninger. I et personlig intervju er han tydelig på at Norges mulighet til å skape fred, er avhengig av en rekke faktorer. De viktigste er blant annet partenes vilje til å skape fred og det å ha andre mektige aktører i ryggen. Dette sier han spesielt på bakgrunn av sine opplevelser som FN-megler på Balkan. Dette er en fredsprosess som regnes som vellykket fordi den i 1995 endte med en fredsavtale i form av den såkalte Dayton-avtalen som ble inngått mellom partene på militærbasen i Ohio (Fixdal, 2016b: 115; Stoltenberg & Eide, 1996: 385, 393). Gunnar M. Sørbo (2014) har evaluert Norges mislykkede meglingsinnsats i Sri Lanka og hevder at Norge hadde dårlige forutsetninger og mange utfordringer for å lykkes her. Dale og Dobinson (2000) retter i utgangspunktet en kritikk mot norsk fredsdiplomati, men de ønsker også å stille fredsarbeidet i et nytt perspektiv, der det skal åpnes for en refleksjon rundt fredsengasjementet for å kunne forstå Norges egne styrker og svakheter i fredsarbeid.

Det er tydelig at meningene om den norske fredsmeglingsinnsatsen er mange. Jeg ønsker i denne oppgaven å lage et overordnet bilde av norsk innsats for fred i fredsprosesser og å analysere alle prosessene under ett. I tillegg skal jeg også gå nærmere inn på prosessene i Guatemala, på Balkan og i Sri Lanka, men i motsetning til Nissen, Krøvel og Sørbo skal jeg se disse prosessene opp mot hverandre som et hjelpemiddel i analysen av fredsdiplomatiets grad av vellykkethet. Her skal argumenter underbygges først og fremst av Mona Fixdal (2016a) og av fredsmeglingsteori. Dette er av det nyeste innenfor meglingssteori og bygger videre på det som er skrevet for eksempel av internasjonale meglingssteoretikere som Jacob Bercovitch (2009) og I. William Zartman (2009). I tillegg skal motiver bak norske engasjement, historiske beskrivelser av 25 år med fredsarbeid og Norges sterke og svake sider i fredsarbeid brukes for å diskutere det fredsarbeidet som hittil er gjort av norske aktører.



### **3 Teori og metode**

I dette delkapittelet skal jeg først beskrive den norske fred- og forsoningspolitikken som bærebjelken og rammeverket for norsk fredsarbeid, der også ”den norske modellen”, som omtaler det norske fredsengasjementet de siste 25 årene, blir trukket fram. Deretter skal jeg presentere mulige motiver for norsk deltakelse i fredsprosesser, for så å beskrive tre ulike meglerroller som kan få betydning for hvordan en megler forholder seg til parter underveis i en fredsprosess, og dermed også hvordan prosessen utvikler seg. Denne første delen av underkapittelet utgjør altså det teoretiske rammeverket for resten av oppgaven. I den andre delen av delkapittelet følger en redegjørelse for oppgavens metodiske grunnlag og de metoder som er benyttet for å samle inn relevant informasjon for å besvare de to problemstillingene. Hvilken type litteratur som er brukt og hvilke metoder for datainnsamling som er benyttet, blir også trukket fram.

#### **3.1 Teoretisk rammeverk**

Her skal jeg gjennomgå det teoretiske grunnlaget for norsk innsats i fredsprosesser. Det vil først være en definisjon av freds- og forsoningsarbeid, før retningslinjer og kjennetegn ved et norsk engasjement presenteres. Deretter beskrives ”den norske modellen” og kjennetegn ved en slik modell, før ulike motiver for norsk engasjement trekkes fram. Avslutningsvis blir meglingsteori brukt for å beskrive ulike meglerroller og forhold som har betydning for en meglers muligheter til å få partene til å samles rundt forhandlingsbordet.

##### **3.1.1 Norsk fred- og forsoningspolitikk**

”Gjennom freds- og forsoningsarbeid støtter Norge lokale, regionale og internasjonale anstrengelser for å skape varige politiske løsninger” (Utenriksdepartementet, 2016a). Fred- og forsoningspolitikken har kjennetegnet den norske utenrikspolitikken etter at fredsengasjementet vokste fram rundt 1990. Norge har etter 1990 vært involvert i mer enn 20 fredsprosesser, i hovedsak som tilrettelegger, men også som støttespiller for FN og andre aktører, med den hensikt å forsonere grupper som er i konflikt med hverandre (Larsen, 2005: 246; Thune & Lunde, 2013: 5). Et viktig mål innenfor en slik politikk er å ”hindre, dempe og løse væpnet konflikt for å redde liv og bidra til utvikling” (Utenriksdepartementet, 2016a). Norsk innsats for fred og forsoning varierer avhengig av konflikten og lokale forhold. I tillegg spiller også partenes ønsker, andre internasjonale aktørers handlinger og Norges forutsetninger en viktig rolle (Utenriksdepartementet, 2015; Utenriksdepartementet, 2016a).

Der det er ønskelig fra partenes side kan Norge også spesielt legge til rette for samtaler om mulige fredsløsninger (Utenriksdepartementet, 2016a).

Selv om det norske engasjementet i freds- og forsoningsprosesser varierer, har engasjementet, ifølge Utenriksdepartementet (2015) imidlertid følgende kjennetegn:

- Langsiktig vilje til å bistå. Her er det høy grad av innenrikspolitisk konsensus om utenrikspolitiske mål. Her er bistand og fredspolitikken, samt en vilje til å snakke med alle parter i en konflikt, spesielt viktig.
- Ressurser til å bistå. Norge har både økonomiske og menneskelige ressurser som trengs for å ha muligheten til å bistå i freds- og forsoningsarbeid, og som sammen med bistandsengasjementet gjør norsk innsats i fredsprosesser mulig.
- Et nært samarbeid med norske frivillige organisasjoner (NGOer). Slike norske NGOer har også ofte vært inngangsporten til freds- og forsoningsprosesser, og gjennom sitt brede arbeid gitt Norge innpass på steder der Norge offisielt har liten eller ingen tilstedeværelse.
- Erfaring og komparativ kunnskap. Et langvarig arbeid med parter i konflikt har bidratt til en opparbeidelse av god og verdifull erfaring og kunnskap. Også erkjennelsen av at konflikter er ulike og unike er viktig her.
- Et godt forhold til sentrale internasjonale aktører. Her er en god relasjon til USA og andre store aktører, både enkeltland og regionale organisasjoner, samt store bidrag til FN og utviklingsarbeid, viktig.
- Norge er ansett som upartisk. Her bidrar mangelen på kolonifortid og Norge som et land med få økonomiske og politiske egeninteresser i konfliktområder til at Norge ofte oppfattes som upartisk og oppriktig i sitt fredsengasjement.
- Et mål om å være *fredshjelper*, ikke *fredsskaper*. Norge skal i fredsprosesser hovedsakelig bistå og legge til rette for partenes arbeid mot en fredelig løsning, men ansvaret skal hele tiden ligge hos partene selv.

(Utenriksdepartementet, 2015)

### 3.1.2 Den norske modellen

Det norske fredsarbeidet, slik det innenfor en bistands- og utenrikspolitisk diskurs har blitt framstilt de siste 20 til 25 årene, er ofte blitt omtalt som ”den norske modellen” (Smith-Simonsen, 2014: 175). På denne måten danner denne ”modellen” derfor grunnlaget for den norske fred- og forsoningspolitikken og internasjonalt fredsarbeid (Leira, 2007: 5).

”Modellen” beskriver en særegen tilnærming til organiseringen av utenrikspolitikk og norsk meglingsarbeid i andre staters konflikter etter 1990 (Nissen, 2015: 7).<sup>2</sup> Ifølge en slik modell kjennetegnes norsk fredsarbeid av et tett samarbeid mellom norske myndigheter, med UD i spissen, frivillige organisasjoner, de såkalte NGOene, og sentrale forskningsinstitusjoner. Dette kan være utbytterikt i konfliktsituasjoner og dermed viktig i fredsarbeid. Her har spesielt de frivillige organisasjonene og forskningsinstitusjonene mye erfaring og gode kontaktnett i konfliktområder og utgjør på denne måten en svært god ressurs i fredsarbeidet (Skånland, 2009: 329; Dale og Dobinson, 2000: 49). I tillegg er det også ofte NGOene som har formidlet de første kontaktene i konfliktområdet (Leira, 2007: 5). Slike kontaktflater mellom statlige myndigheter, NGOer og personlige initiativ, som modellen bygger på, fører til at frivillige idealister og byråkratiske realpolitikere hånd i hånd reiser til utlandet for å drive med fredsarbeid (Dale og Dobinson, 2000: 49; Smith-Simonsen, 2014: 175). En slik samordning av offentlige og private aktører regnes som en svært viktig brikke i arbeidet mot å forstørre utenrikstjenestens kapasitet (Lange, Pharo & Østerud, 2009: 11; Østerud, 2006: 303). Øystein Haga Skånland (2009: 329) legger også til at Norges ”småstatsfordeler”, spesielt mangelen på kolonifortid, strategiske egeninteresser og makt til å presse parter, sikrer upartiskhet, nøytralitet og tillit til Norge som tredjepart og derfor også utgjør viktige bærebjelker i en slik modell. På denne måten blir modellen et slags uttrykk for en bred norsk enighet om verdispørsmål og utenrikspolitisk orientering, med tanken om Norge som en stat med spesielle fordeler i fredsarbeid (Dale og Dobinson, 2000: 49).

Denne ”norske modellen” ble kjent som et begrep for første gang i forbindelse med Oslo-kanalen og dens rolle i forhandlingene om Midtøsten, men også Norges rolle og erfaringer i fredsprosessen om konflikten i Guatemala fra 1990 var med på å legge mye av grunnlaget for ”den norske modellen” i andre konfliktsammenhenger (Liland og Kjerland, 2003: 251; Smith-Simonsen, 2014: 175). Etter at Norges aktive rolle som fredsskaper ble styrket gjennom blant annet erfaringene fra slike fredsprosesser på 90-tallet, har det også i etterkant nesten blitt en selvfølge at fredsarbeid er gunstig i seg selv og ikke noe det skal stilles spørsmålstegn ved. Derfor stiller også UD pent opp og betaler de regninger som betales må. Som statssekretær i UD, Jan Egeland sa det, er det de frivillige organisasjonene som tidligere har vært operatører, mens de selv, altså UD, betaler (Liland og Kjerland, 2003: 251). Frode Liland og Kirsten Alsaker Kjerland (2003: 251) påpeker at ”modellen” på denne måten blir beskrevet som en

---

<sup>2</sup> Selv om ”Den norske modellen” egentlig ikke er riktig å beskrive som en faktisk modell, brukes ordet ”modell” nettopp fordi dette var det uttrykket Utenriksdepartementet ofte brukte for å beskrive fredsinnnsatsen i fredsprosesser etter 1990 (Nissen, 2015: 7).

strategisk, fleksibel og målrettet bruk av bistandsbudsjettet, koplet til bredere utenrikspolitiske interesser.

### **3.1.3 Motiver for norsk fredsmeglingsengasjement**

Når man skal diskutere hvorfor norske aktører bestemmer at Norge skal engasjere seg i fredsarbeid i bestemte konflikter er det viktig å vurdere norske motiver for meglings. Fixdal (2016a: 38) skriver at stater kan ha et ønske om å megle fordi dette kan være med på å øke deres internasjonale status og hjelpe dem å fremme egne interesser. Dette er også en faktor som kan være med på å forklare norsk fredsdiplomati. Spesielt for små stater som Norge kan meglingsvirke fristende fordi de ellers har liten økonomisk og militær makt og innflytelse. Ved å delta i internasjonale fredsprosesser fikk Norge økt innflytelse og oppmerksomhet (Fixdal, 2016a: 38). Stoltenberg (2017) er heller ikke i tvil om at det å engasjere seg i fredsprosesser kan fungere kontaktskapende for Norge, og dermed bidra positivt utad internasjonalt. Det å få et utvidet og imponerende nettverk kan være nyttig for et lite land som Norge. Selv om han mener at deltakelse i fredsarbeid ikke nødvendigvis gir Norge noen form for heltestatus, gir fredsengasjementet mer innflytelse på den internasjonale arenaen når det gjelder den bestemte saken (Stoltenberg, 2017).

Kristoffersen (2009: 29-30) fremhever aspirasjon om status og prestisje som et mulig interessebasert motiv bak fredsbyggende diplomati, der blant annet synlighet og omdømme blir viktige elementer som kan gi en stat en spesiell form for innflytelse gjennom såkalt "myk makt". Man kan også snakke om motiver på det institusjonelle og personlige nivået. Dette er også faktorer som synes spesielt viktige når det gjelder fredsbygging og engasjementspolitikk. Her går institusjonelle egeninteresser på at deltakelse i fredsprosesser er et mål i seg selv fordi det er med på å skaffe penger, arbeidsplasser og oppmerksomhet, altså det man kaller engasjement for engasjementets skyld. Her vil ikke alle personene som arbeider med en gitt prosess nødvendigvis kunne argumentere for hvorfor de driver med det de gjør. De institusjonelle egeninteressene må derfor også knyttes sammen med individuelle egeninteresser, der ambisiøse enkeltpersoner kan ha personlig interesse av å initiere og videreføre et engasjement på grunn av for eksempel visjoner, aspirasjoner om attraktive verv og posisjoner, i tillegg til et ønske om status og anseelse og det å skrive seg inn i historiebøkene (Kristoffersen, 2009: 35-36). På denne måten blir derfor disse personene instrumentelle i utformingen og utøvelsen av fredspolitikken.



### 3.1.4 Meglingsteori – tre ulike meglerroller

Bercovitch (2009: 349) legger vekt på at hvem en megler er, og hvilke kvaliteter megleren har, i stor grad bestemmer hva megleren kan gjøre og hvilke strategier som kan benyttes. Dette henger sammen med meglerens identitet og status. Fixdal (2016a: 27-29) skiller mellom tre ulike meglerroller; *tilretteleggende*, *klassisk* og *manipulerende megling*. Skillet dem imellom baserer seg på i hvor stor grad en prøver å påvirke partene eller hvorvidt det blir brukt maktmidler for å få til bestemte løsninger. Her definerer hun en *tilretteleggende megler* som en megler som spiller en mer passiv og begrenset rolle. En slik megler kan hjelpe parter med å løse praktiske utfordringer knyttet til fredsforhandlingene, men kan også fungere som budbringer og kommunikasjonshjelper. En slik megler bidrar ikke med konkrete forslag til hvordan en bestemt konflikt kan løses, og mangler også ofte tvangsmidler som kan benyttes til å presse partene til å gå med på konkrete forslag. Norge, med sin småstatsrolle, har nesten alltid som hensikt å spille en slik tilretteleggende rolle i fredsprosesser (Fixdal, 2016a: 27). Videre kan en tilretteleggende megler bidra til å løse eller redusere problemer knyttet til usikkerhet og feilinformasjon i startfasen av forhandlinger, gjennom blant annet å klargjøre partenes posisjoner, avkrefte eventuelle rykter og formidle korrekt informasjon til de involverte. En slik megler kan også ofte bidra med oppmuntring og håp hos partene og til å skape en trygg og produktiv atmosfære for samtaler, altså fungerer megleren som en slags støttespiller (Fixdal, 2016a: 27-28). Videre trekker Fixdal (2016a: 28) fram den *klassiske megleren*. Denne megleren kan ha alle de samme oppgavene som en megler med tilretteleggerrolle, men i tillegg kan en slik megler bidra direkte i forhandlingene med mer innflytelse og kontroll over prosessen. En klassisk megler har mulighet til å påvirke hvordan forhandlingene legges opp og hvilke saker som skal diskuteres når. I tillegg har den klassiske megleren mulighet til å påvirke utfallet av forhandlinger ved for eksempel å formulere utkast til avtalepunkter, og til å overtale partene til å akseptere ulike forslag. Likevel mangler både tilretteleggende og klassiske meglere midlene som trengs for å tvinge, presse eller lokke partene til å handle på en bestemt måte eller godta avtaler underveis i fredsforhandlingene. Altså kan slike meglere for eksempel ikke true partene med politiske eller økonomiske sanksjoner i tilfeller der parter ikke viser kompromissvilje (Fixdal, 2016a: 28). Den siste av de tre meglerrollene, er den som kalles en *manipulerende megler*. En slik megler går direkte inn i konflikten og forsøker å presse eller lokke partene til å gå med på sine forslag. En megler innenfor denne rollen har også mulighet til å bruke trusler om sanksjoner, enten ved å øke kostnadene ved å fortsette konflikten eller gi løfter om belønning som vil gjøre en avtale mer verdifull (Fixdal, 2016a: 28). For at partene skal slutte fred kan meglerens maktmidler brukes

både i form av negativ og positiv makt, altså enten i form av trusler eller iverksettelse av økonomiske, politiske eller militære sanksjoner, eller positive lokkemidler som løfter om økonomisk bistand, handelsavtaler eller sikkerhetsgarantier (Fixdal, 2016a: 28-29). Fixdal (2016a: 29) legger vekt på at presset som følger av negative og positive sanksjoner ofte kan være helt avgjørende for at en fredsavtale skal være å foretrekke fremfor å fortsette krigen og dermed for at fred skal være mulig. Spesielt er dette tilfellet i såkalte asymmetriske konflikter som har et skjevt maktforhold mellom partene. Særlig når det gjelder aktører som har et tydelig politisk eller militært overtak kan trusler om sanksjoner eller løfter om belønning bidra til at aktøren endrer sin strategi og blir mer kompromissvillig. En manipulerende meglersrolle er ikke en rolle alle meglere kan innta. For å kunne true med sanksjoner eller gi løfter om belønning trenger megleren å ha både anseelse, makt og vilje til å bruke sin makt. Dette betyr i prinsippet at det hovedsakelig bare er stormakter eller koalisjoner av større land som ofte utgjør denne kategorien av meglere (Fixdal, 2016a: 29).

Fixdal (2016a: 29) poengterer også at det i tillegg er vanlig å gjøre et annet skille i meglersrollen - skillet mellom partiske og upartiske meglere. En partisk megler vil ofte ha et nærmere forhold til en av partene og et klarere ønske for hvordan en konflikt skal løses, mens upartiske meglere ikke vil ønske å favorisere noen av partene og heller ikke har noen egeninteresser i konflikten, eller noen betydelige preferanser for hvordan konflikten skal løses. Tilretteleggende meglere er nesten alltid upartiske, mens en manipulerende megler har tatt stilling til hvordan konflikten bør løses, i tillegg til å bruke maktmidler for å oppnå denne løsningen, og vil derfor nesten alltid være partisk (Fixdal, 2016a: 29). Skillet mellom partiske og upartiske meglere er likevel ikke alltid tydelig og vi kan ofte snakke om ulik grad av partiskhet (Fixdal, 2016a: 29-30). Fixdal (2016a: 30) fremhever også at det å innta både partiske- og upartiske meglersroller på hver sin måte kan være hensiktsmessig for at meglingen skal gi resultater. Dette avhenger imidlertid av meglers evne til å skape tillit hos partene. Likevel er meglers mulighet til å lykkes i å overtale eller presse partene til å bli enige avhengig av flere andre faktorer i tillegg til partiskhet. Blant annet er meglers forståelse av konflikten og dens historie viktig, men også meglers personlighet, strategier – og spesielt – meglers bruk av maktmidler (Fixdal, 2016a: 30). Denne oppgavens mål innebærer nettopp å studere hvordan en meglers rolle og tilgang på maktmidler kan bli førende for fredsprosessers utvikling.

### 3.1.5 Meglingsteori – et mulighetens vindu

Hvis man skal forklare når og hvorfor parter som er i konflikt med hverandre ønsker å gå inn for å forhandle, er det vanskelig å komme utenom I. William Zartmans teori om ”modne øyeblikk”. I motsetning til et fokus på konflikten stridsspørsmål og hvorvidt det går an å finne områder der partene kan komme til enighet, er han heller opptatt av omstendighetene rundt konflikten og starttidspunkt for forhandlingene. Et ”modent øyeblikk” oppstår på det tidspunktet partene godtar forhandlinger fordi de skjønner at de ikke vil komme noen vei med krigføring og derfor innser at forhandlinger er en akseptabel måte å komme ut av konflikten på (Zartman, 2009: 329). Fixdal (2016a: 35-37) er kritisk til Zartmans teori, blant annet fordi hun mener at parter i en konflikt kan mangle informasjon om maktforholdet dem imellom og at det også kan være vanskelig for parter å tolke informasjon om hvordan militære styrker står i forhold til hverandre. Hun mener at en situasjon, eller en krig, ikke kan være moden for løsning før partene selv aksepterer at de ikke kommer noen vei ved bruk av militære midler. På grunn av problemene med Zartmans teori innfører hun derfor i sin bok begrepet ”mulighetens vindu”. Et slikt uttrykk legger vekt på at det er en sammenheng mellom den militære situasjonen og forhandlingsviljen hos partene. Her er det viktig at partene erkjenner den situasjonen de er i og vurderer forhandlinger som en reell vei ut av konflikten (Fixdal, 2016a: 37). Det er liten sannsynlighet for å lykkes med diplomatiske fremstøt dersom en av partene står mye sterkere enn den andre og tror at den vil oppnå sine mål ved å fortsette med krigføring. På denne måten reflekteres muligheten for fredsforhandlinger gjennom det militære styrkeforholdet partene imellom (Fixdal, 2016a: 34). I tillegg til militær utvikling i konflikten, kan også samspillet mellom internasjonale, regionale og nasjonale faktorer være med på å skape et mulighetens vindu. Internasjonale faktorer kan handle om forholdet mellom stater, som for eksempel endring i militære allianser eller globale økonomiske strukturer. Også enkelthendelser kan her spille inn. Regionale faktorer kan være militære eller økonomiske, eller de kan henge sammen med enkelthendelser, mens nasjonale endringer for eksempel kan dreie seg om regjeringsskifter eller at en statsleder dør. Disse faktorene kan påvirke en konflikt og skape en åpning for å få stridende parter til å samles rundt forhandlingsbordet. Dermed skapes det et gunstig klima for forhandlinger, der partene begynner å se på forhandlinger som en foretrukket vei ut av krigen (Fixdal, 2016a: 37-38).

## 3.2 Metode

Min studie undersøker et diplomatisk arbeid som har foregått over en lengre tidsperiode, nærmere bestemt et fredsengasjement som har vokst frem etter 1990 og blitt en viktig del av norsk utenrikspolitikk. Tidsperspektivet omfatter en periode på i overkant av 25 år. Som nevnt tidligere, er oppgaven todelt og fokusert rundt to ulike problemstillinger, der den andre naturlig bygger på den første. Metoden som er brukt for å besvare den første problemstillingen beskrives for enkelhets skyld som et typisk kildekritisk litteratursøk og en påfølgende variabelanalyse. Informasjonen jeg finner gjennom litteratursøket blir sortert og koblet sammen innenfor en tematisk sammenheng og uttrykt i form av to variabler: grad av vellykkethet og grad av norsk aktivitet i fredsprosessen.

I oppgavens andre del er hensikten å ta utgangspunkt i svaret jeg sitter igjen med fra den første problemstillingen og på bakgrunn av dette prøve å finne ut og forklare hvorfor dette er tilfellet, og hva som faktisk har skjedd. Den naturalistiske tilnærmingen søker å oppdage eller forklare bestemte mønstre som man antar finnes i naturen eller samfunnet. Et slikt syn antar også at det finnes en verden der ute som vi mennesker, uavhengig av vår egen opplevelse av den, kan få tilgang til ved å tenke, observere og beskrive det vi erfarer. En slik prosess er med å gi en forsker innblikk i de mønstrene som eksisterer rundt oss, men som ofte er skjult av virkelighetens kompleksitet (Moses & Knutsen, 2012: 8). Ordet "case" refererer til et fenomen eller en hendelse som er analysert empirisk i sammenheng med og innenfor rammene av en større gruppe med fenomener eller hendelser. På denne måten blir en casestudie en forskningsmetode basert på en mer dyptgående empirisk undersøkelse av en, eller et mindre antall, fenomener som brukes for å utforske hvert enkelt case på bakgrunn av dette. Målet blir en mulighet til å utrede bestemte kjennetegn eller trekk innenfor en større gruppe med lignende fenomen og på bakgrunn av dette å utvikle og vurdere teoretiske forklaringer på et slikt gitt fenomen (Vennesson, 2008: 226). Den historiske tilnærmingen er også brukt av samfunnsvitere innenfor den naturalistiske tilnærmingen gjennom slike casestudier, der disse casestudiene er historier med et bestemt poeng (Moses & Knutsen, 2012: 133). Robert Yin (2003: 1, 12) legger vekt på casestudier som en metode spesielt egnet til å forklare hvordan eller hvorfor noe faktisk har skjedd. Derfor blir det også i mitt tilfelle hensiktsmessig å gjennomføre en form for casestudie av ulike case forbundet med å løse en situasjon som er lite gunstig for utviklingen i et land, nemlig krig, der løsningen på krig blir fredsmegling. Målet for min studie er nettopp å studere hvordan fredsprosessen har foregått og hvorfor resultatet av fredsprosessen har blitt det som er tilfellet. Pascal Vennesson (2008:

223) legger videre vekt på at en betydelig del av det vi vet om den sosiale og politiske verdenen kommer fra casestudier. Utfordringen ligger likevel i å anerkjenne og avdekke betydningen av hver enkelt case samtidig som man forsøker å trekke ut generaliserbar kunnskap som faktisk eller potensielt kan relateres til andre case (Vennesson, 2008: 226).

Casestudie som forskningsmetode har vist seg å være spesielt nyttig når det kombineres med andre, mer kjente tilnærminger som i større grad er mer statistiske eller komparative av natur (Moses & Knutsen, 2012: 133). Det er nettopp dette jeg skal gjøre i min studie, der tre ulike case velges ut og skal sammenlignes på bakgrunn av bestemte kriterier. Typisk for den komparative metoden når det gjelder valg av case er at casene ikke er tilfeldig valgt ut, men heller velges på bakgrunn av den avhengige variabelen (Moses & Knutsen, 2012: 96). Mine tre case er nettopp valgt ut på bakgrunn av den verdien de har på den avhengige variabelen som måler graden av vellykkethet i fredsprosessen. Her skal en mislykket fredsprosess sammenlignes med to vellykkede.

Når man snakker om bruken av komparative metoder innenfor en naturalistisk tilnærming er det vanlig å komme inn på de fire klassiske formene for komparative metoder som John Stuart Mill identifiserte, der den indirekte forskjellsmetoden utgjør en av disse (Moses & Knutsen, 2012: 95-99). Jonathan Moses og Torbjørn Knutsen (2012: 105) betegner denne som den mest pålitelige av de komparative metodene ved at den bygger på en slags dobbel anvendelse av samsvarsmetoden. Her inkluderes også negative caser for deretter systematisk å sammenligne alle casene for bestemte faktorer, slik at både fellestrekk og forskjeller kommer frem (Moses & Knutsen, 2012: 106). Moses og Knutsen (2012: 107) vektlegger videre at man, ved å systematisere de positive og negative casene, lettere kan se kausale sammenhenger mellom faktor og utfall. Samsvarsmetoden søker å finne forklaringer på et gitt fenomen på bakgrunn av felles omstendigheter for de casene som sammenlignes. Den tydeligste forskjellen mellom den indirekte forskjellsmetoden og samsvarsmetoden er at man i den førstnevnte inkluderer negative case for å forsterke de konklusjonene man trekker på bakgrunn av de positive casene (Moses & Knutsen, 2012: 107). Den indirekte forskjellsmetoden er også hensiktsmessig å bruke i min studie nettopp fordi jeg først gjennom samsvarsmetoden ønsker å finne bestemte faktorer som er tilstede i positive case eller suksesser, altså fredsprosesser som er svært vellykkede i den forstand at de har ført til en varig og holdbar fredsavtale. Samtidig inkluderer jeg imidlertid også en negativ case, der resultatet ikke ble noen form for fredsavtale, og ser om det er tilfellet at tilsvarende faktorer er systematisk fraværende her. Hvis dette viser seg å være tilfellet kan man også anta at det er

sammenheng mellom faktorene som de positive casene har til felles, og suksess i fredsprosessen i form av inngåelse av en fredsavtale. Det å inkludere negative case, og dermed benytte seg av den indirekte forskjellsmetoden, bidrar også til å styrke påliteligheten til det man finner, nettopp fordi man ikke bare trekker konklusjoner på bakgrunn av faktorer som er tilstede i vellykkede case, men også kommer trekkende med motsatte utfall og undersøker omstendighetene her (jf. Moses & Knutsen, 2012: 105-107).

### **3.2.1 Litteratur og datainnsamling**

I oppgaven som helhet benyttes hovedsakelig mye foreliggende data, samtidig som jeg også til en viss grad vil hente inn egne data for å styrke det kildemessige grunnlaget og få dypere og mer konkrete beskrivelser. Generelt er det å finne relevant og tilgjengelig informasjon om den rollen Norge har spilt i fredsprosesser ofte utfordrende fordi fredsprosesser er preget av stor grad av hemmelighet og dermed finnes det ikke nødvendigvis offentlig tilgjengelig informasjon om fredsprosessenes forløp. I tillegg er det også tilfellet at slikt materiale, på grunn av sikkerhetshensyn, ikke er tilgjengelig før etter mange år (Hudson & Vore, 1995: 221). Jeg har gjennom hele oppgaven benyttet meg av den litteraturen, den tidligere forskningen og de beskrivelsene som er tilgjengelige. Fordi jeg er interessert i faktaopplysninger og beskrivelser av hva som faktisk skjedde i de enkelte fredsprosessene kunne det, for å få en enda dypere innsikt i de ulike fredsprosessene og Norge sitt fredsarbeid, også vært interessant å få tilgang til Utenriksdepartementets arkiv. Å få tilgang er imidlertid en tidkrevende prosess. Oppgavens omfang og formelle begrensning, samt oppgavens utforming med dens overordnede blikk på fredsarbeid, fører til at et så inngående arbeid vanskelig lar seg gjøre på den tiden jeg har hatt til rådighet. I stedet har jeg tatt utgangspunkt i Ada Nissens funn og beskrivelser. Disse er resultat av et langvarig arbeid med det materialet som finnes i arkivet. Når det gjelder Balkan har jeg tatt utgangspunkt i Thorvald Stoltenbergs skildringer. Disse er et resultat både av hans egne erfaringer som fredsmeidler og langvarige fredsengasjement. Siden oppgaven er todelt skal jeg nå kort beskrive kildene som er brukt i de ulike delene.

I den første delen benyttes kun foreliggende data med konkrete beskrivelser av forløpet for det norske engasjementet i de ulike fredsprosessene der vi har vært involvert. Spesielt blir UD og FN sine sider med beskrivelser av konflikter og fredsprosesser her spesielt viktig. Informasjonen og beskrivelsene blir deretter komprimert og satt i en tematisk sammenheng. I oppgavens andre del benyttes hovedsakelig historiske kilder med beskrivelser av de ulike

fredsprosessenes forløp. For å styrke datagrunnlaget og få mer detaljerte beskrivelser av hva som faktisk har skjedd underveis, har jeg også gjennomført intervjuer med personer som var med i fredsprosessene, eller som vet mye om dem. Med tanke på at antall intervjuer som er gjennomført ikke er stort, må datamaterialet som kommer fra disse intervjuene betraktes som et supplement til det andre foreliggende datamaterialet som ellers blir brukt nettopp for å styrke slikt datamateriale. Likevel vil slike intervjuer gi mer dyptgående innsikt i hendelser i fredsprosessene som kanskje ikke er tilgjengelig andre steder, fordi personene som blir intervjuet faktisk har vært tilstede og kan gi beskrivelser som ikke er offentlig tilgjengelig. Moses og Knutsen (2012: 132) påpeker at det i intervjubasert forskning imidlertid er viktig å være bevisst på både validiteten og reliabiliteten til dataene vi får. Validiteten handler her om at spørsmålene man stiller faktisk skal gi svar på det vi prøver å finne ut av, altså at man som forsker må stille spørsmål som nøyaktig og presist beskriver verden som den virkelig er. Samtidig må dataene intervjuene gir også være reliable ved at spørsmålene man stiller vil gi de samme svarene i andre tilfeller og på andre tidspunkt (Moses & Knutsen, 2012: 132). Derfor er det hele tiden viktig å være bevisst på å stille faktabaserte spørsmål. Jeg var interessert i beskrivelser av faktiske hendelser underveis og ikke i så stor grad informantens egne refleksjoner. En slik bevissthet om å være konsekvent på å stille spørsmål som skal bidra med fakta om hvordan fredsprosessenes forløp faktisk var, er også med på å styrke kvaliteten på dataene samlet inn gjennom intervjuer.





## **DEL 2: Analyse av det norske fredsmeglingsengasjementet**



## **4 Analyse av Norges tilretteleggingsarbeid i fredsprosesser**

I denne delen har jeg ved bruk av et typisk såkalt kildekritisk litteratursøk kommet fram til at Norge har deltatt i meglingsarbeidet i til sammen 23 fredsprosesser. Jeg har sortert den viktigste informasjonen jeg har funnet om de 23 fredsprosessene i en oversiktlig tabell og deretter, på bakgrunn av egendefinerte kriterier, plassert prosessene i en figur som kan gi svar på hvor vellykket den norske innsatsen og meglingsarbeidet i fredsprosesser egentlig har vært i et helhetlig bilde der alle prosessene er inkludert.

### **4.1 Kriterier for variablene i analysen av fredsarbeidets vellykkethet**

For å kunne plassere fredsprosessene der Norge har deltatt som megler inn i én og samme figur, og for å gi en vurdering av Norges fredsarbeid de siste tiårene, er det nødvendig å definere hvilke kriterier og premisser som skal ligge til grunn. Tor Aksel Bolle (2015) legger vekt på at når vi etter nærmere 25 år med fredsengasjement verden over, skal se på hva Norge egentlig har fått til som fredsnasjon, blir det viktig å vurdere de ulike situasjonene enkeltvis, der svarene man får fra hver enkelt prosess i stor grad vil avhenge av hva man velger å definere som ”vellykket” (Bolle, 2015).

Bildet av ulike konflikter vil være sammensatt. Jeg skal konsentrere meg om to variabler i min vurdering av de ulike fredsprosessene som er med på å bestemme fredsarbeidets vellykkethet som helhet; graden av vellykkethet i fredsarbeidet og graden av norsk aktivitet i løpet av prosessen. Kriteriene for disse to variablene vil bli definert på bakgrunn av en selvstendig vurdering ut fra informasjonen jeg sitter med om hver enkelt fredsprosess, altså er det jeg som definerer kriteriene, og vurderingen er dermed i stor grad preget av bruk av eget skjønn. Siden konfliktene er svært ulike, både i art, bakgrunn for konflikten og andre omkringliggende faktorer, vil det være vanskelig å sammenligne dem på de samme premissene. Derfor er jeg først og fremst nødt til å ha et mål på vellykkethet. Vellykkethet vil bli definert ut fra hva resultatet av fredsprosessen har vært eller hvordan tilstanden er i fredsprosessen per dags dato. Mona Fixdal (2016c: 15) sier at det i borgerkriger er vanligst å spørre om fredsmedling er vellykket ved å se på om det har ført til en eller annen form for fredsavtale. Fordelen med en slik målestokk for ”vellykkethet” er at eksistensen av en avtale er observerbar, selv om forekomsten av en slik avtale ikke nødvendigvis er noen garanti for fred (Fixdal, 2016c: 16). For å vurdere graden av vellykkethet vil jeg følge Fixdal (2016c) og vurdere om en fredsavtale eksisterer og om den har skapt fred over tid. En ”svært vellykket” fredsprosess definerer jeg derfor som en prosess der resultatet har vært inngåelse av en

fredsavtale som har holdt i minst fem år – som i tilfellet Guatemala, et av Norges klart mest vellykkede fredscase, men som også har vært tilfellet på Balkan. Graden av vellykkethet deles inn i fire kategorier; fra 1=svært mislykket til 4=svært vellykket. Prosessene i Colombia og på Filippinene er ved inngangen til 2017 fortsatt pågående fredsprosesser, men ser likevel ut til å bevege seg i en positiv retning (Nissen, 2010a: 2; Utenriksdepartementet, 2016d; Utenriksdepartementet, 2017a;). De to sistnevnte er derfor definert som relativt vellykkede fredsprosesser. Fredsprosessen i Sri Lanka endte derimot uten noen form for avtale som kunne overholdes av begge parter, der krigen fikk en blodig avslutning da den srilankiske regjeringen satte inn en militær offensiv og nedkjempet de tamilske tigrene fullstendig (Nissen, 2016b: 143, 168-169). Derfor er denne fredsprosessen også å regne som svært mislykket.

Den andre variabelen om norsk aktivitet har jeg definert ut ifra Norges rolle og viktighet underveis i fredsforhandlingene, altså i hvor stor grad Norges rolle har vært sentral for fredsprosessen i løpet av fredsforhandlingene. Norges innsats skal generelt i alle fredsprosesser helt bevisst være preget av mindre aktivitet i en begrenset og mer passiv tilretteleggende fredshjelperrolle (Liland og Kjerland, 2003: 102; Utenriksdepartementet, 2015). Dette innebærer mindre aktivitet i form av deltakelse og det å intervensere i selve diskusjonen, men det betyr likevel ikke at Norges rolle i prosessen ikke er sentral. Dette handler bare om at de norske meglere inntar en mer tilretteleggende rolle som megler, noe som gjør at de har mindre innflytelse og kontroll over selve prosessen (Fixdal, 2016a: 27-28). Dermed blir det altså i større grad opp til partene selv å forhandle og snakke sammen, mens Norge skal legge til rette for at dette skal være mulig (Utenriksdepartementet, 2015). Norges innsats og viktighet kan likevel være stor selv om de "bare" er tilretteleggende meglere. Aktivitetsnivået vil altså defineres ut ifra i hvor stor grad Norge har bidratt i fredsprosessen eller hatt en sentral rolle i arbeidet mot en løsning. Liten grad av aktivitet vil da handle om de prosessene der Norge bare i korte perioder har "vært innom" i form av en birolle. I for eksempel Colombia opererer Norge som offisiell tilrettelegger sammen med Cuba, i Guatemala fikk Norge i gang dialogen og fortsatte som sentral tilrettelegger, og i Sri Lanka fungerte Norge ene og alene som tilretteleggende fredsmegler i fredsprosessen (Nissen, 2016a: 51; Nissen, 2016b: 149; Utenriksdepartementet, 2016d). I fredsprosessen som utspilte seg på Balkan opererte også Thorvald Stoltenberg som FNs fredsmegler sammen med flere norske medarbeidere i perioden fra 1993 til 1995 (Liland & Kjerland, 2003: 95, 102-103). I alle de nevnte fredsprosessene er altså Norges rolle preget av høy grad av aktivitet. I

fredsprosesser der Norge bare har ”vært innom”, som for eksempel i Aceh eller Burundi, betraktes Norges rolle som mindre aktiv. Denne variabelen deles også inn i tilsvarende fire kategorier; fra 1=lavt aktivitetsnivå til 4=høyt aktivitetsnivå.

## **4.2 Gjennomgang av fredsprosesser**

Med utgangspunkt i informasjonen jeg har kommet fram til om de 23 fredsprosessene der Norge har bidratt (Vedlegg 1), presenterer jeg på neste side en tabell (Tabell 1) over disse.

Tabell 1, presentert på neste side, viser en oversikt over de 23 fredsprosessene Norge har deltatt i, konfliktenes varighet og art, hvorvidt en avtale ble inngått eller ikke, graden av vellykkethet og norsk innsats eller aktivitet i hver av konfliktene. Variasjonen i konfliktenes varighet viser seg å være stor, konfliktene er flere og de er forskjellige, og mens noen av dem endte med inngåelse av en holdbar fredsavtale, har partene i flere av konfliktene foreløpig ikke beveget seg videre etter at en avtale om våpenhvile ble inngått. Det er samtidig også tydelig at mange av konfliktene heller ikke har endt med inngåelse av noen form for avtale. Jeg skal komme nærmere inn på resultatene av den samlede norske diplomatiske innsatsen i underkapittel 4.3.

**Tabell 1: De 23 fredsprosessene med norsk involvering etter 1990**

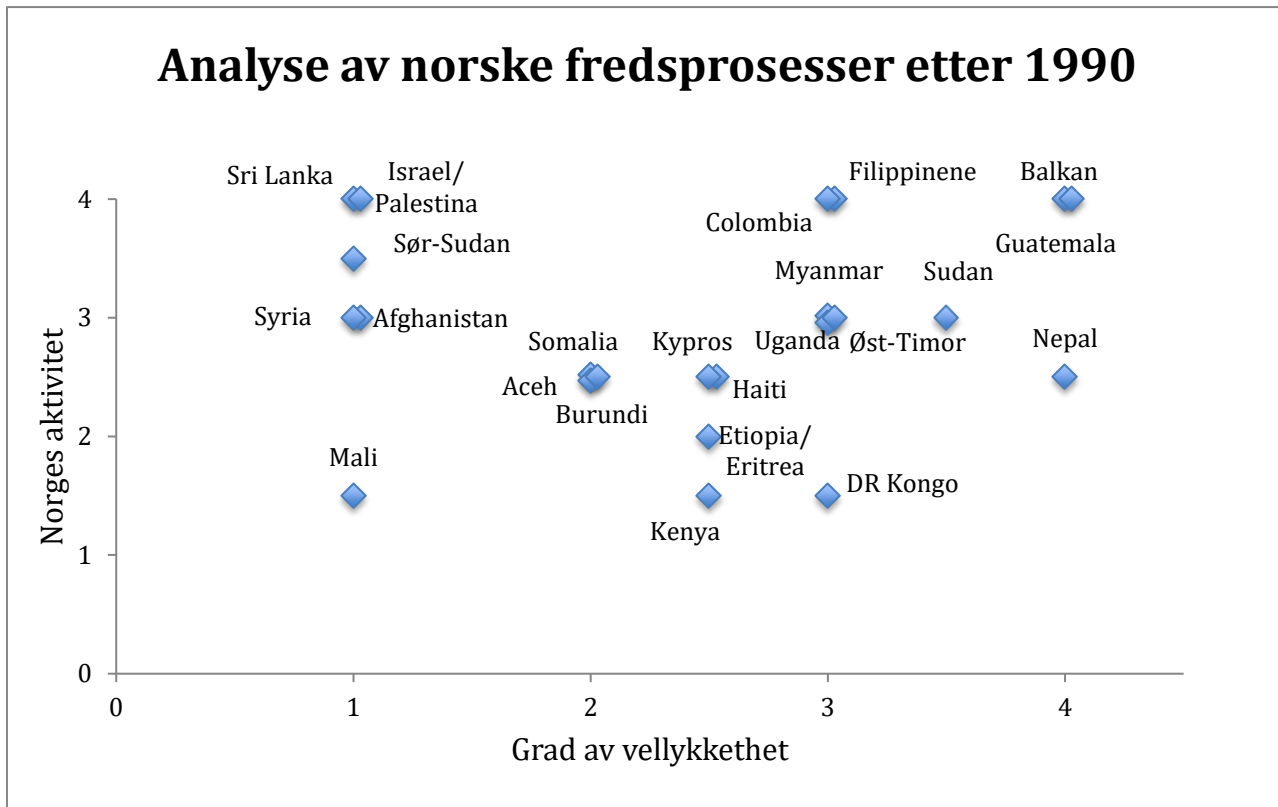
Konflikt	Varighet	Konfliktens art	Avtale inngått	Grad av vellykkethet	Norsk innsats/aktivitet
Aceh	1976-2005	Separatistbevegelse (selvstendighet)	Ja (men senere uten norsk hjelp)	2	2
Afghanistan	1978 >	Mislykket stat (ulike konflikter)	Nei	1	3
Balkan (Bosnia og Kroatia)	1991-1995	Borgerkrig	Ja	4	4
Burundi	1993-2005	Borgerkrig	Ja (men ikke holdbar)	2	2,5
Colombia	1964-2016	Borgerkrig	Ja (men ikke endelig fredsavtale)	3	4
Eritrea/Etiopia	Ca 1970-2000	Territorial, uenighet om grenseområder	Ja (men fortsatt uroligheter)	2,5	2
Filippinene	1970 > (2014/2016)	Borgerkrig og frigjøring	Ja (men ikke endelig fredsavtale)	3	4
Guatemala	1960-1996	Borgerkrig (gerilja)	Ja	4	4
Haiti	1986 >	Utbredt vold, opposisjon og opptøyer	Nei	2,5	2,5
Israel/Palestina (Midtøsten)	1948 >	Territorial (okkupasjon og undertrykkelse)	Nei (ingen endelig og holdbar)	1	4
Kenya	Av og på	Voldshandlinger og opptøyer (etniske motsetninger)	Nei (men svært fredelig i dag)	2,5	1,5
DR Kongo	1998-2003	En regional krig (flere land involvert)	Ja (men uten mye norsk hjelp og fortsatt uroligheter)	3	1,5
Kypros	1964 > (ingen løsning, men heller ikke krig i dag)	Borgerkrig	Nei	2,5	2,5
Mali	1990-tallet >	Flere interne konflikter	Nei (ingen vedvarende)	1	1,5
Myanmar	Ca 1948-2011	Ulike etniske væpnede konflikter	Ja (men bare våpenhvileavtaler)	3	3
Nepal	1996-2006	Borgerkrig (gerilja)	Ja	4	2,5
Somalia	1991 >	Borgerkrig	Nei	2	2,5
Sri Lanka	1983-2009	Borgerkrig	Nei	1	4
Sudan	1983-2005	Borgerkrig	Ja	3,5	3
Syria	2011 >	Borgerkrig (opprørsgrupper)	Nei	1	3
Sør-Sudan	2013-2015	Borgerkrig	Ja (men usikker fremtid)	1	3,5
Uganda (Nord)	1987-2008	Borgerkrig (gerilja)	Ja (våpenhvile, men ikke endelig fredsavtale)	3	3
Øst-Timor	1999-2008	Politisk og sosial uro	Nei	3	3



### 4.3 Figur over vellykketheten til norsk fredsmeglingsinnsats etter 1990

Videre presenterer jeg, på bakgrunn av de 23 konfliktene i tabellen over, følgende figur som en illustrasjon på vellykketheten av Norges fredsarbeid i fredsprosesser i etterkant av 1990:

**Figur 1: Sammenhengen mellom norsk aktivitetsnivå og vellykkethet i fredsprosesser med norsk involvering**



Figur 1 gir en overordnet illustrasjon og analyse av resultatet av Norges fredsengasjement per dags dato for å vise om det er noen sammenheng mellom graden av norsk aktivitet og fredsprosessers grad av vellykkethet. Av figuren ser man ingen betydelig sammenheng mellom de to variablene. Hadde dette vært tilfelle, ville prosessene plassert seg langs en lineær linje. Det er altså ikke noe entydig mønster å spore. Alle fredsprosessene ligger spredt i figuren. Men selv om figuren ikke viser noe bestemt mønster, er dette i utgangspunktet et viktig funn i seg selv; nemlig at mangelen på vellykkethet i fredsprosesser preget av norsk engasjement er stor. Figuren forteller også at det heller ikke er noen stor grad av vellykkethet generelt i de 23 fredsprosessene Norge har deltatt i. Norge har i alt bare tre svært vellykkede



fredsprosesser å skryte av, noe som forteller om mangel på vellykkethet generelt i de fredsprosessene der Norge på en eller annen måte har deltatt.

#### **4.4 Figurens pålitelighet: Hvordan bruke resultatene videre?**

Figuren presentert over besvarer hovedproblemstillingen i oppgaven og forteller at den norske innsatsen i fredsmeulingsprosesser etter 1990 er liten. Spesielt er det ingen betydelig sammenheng mellom det norske aktivitetsnivået og vellykketheten. En slik figur er på ingen måte perfekt og kan heller ikke gi noen videre forklaring på hva som ligger til grunn for at vellykketheten i prosesser med norsk engasjement er så lav. Samtidig er det også svakheter med variabelen for norsk aktivitet, fordi denne vanskelig lar seg operasjonalisere. Det å definere grad av aktivitet i en fredsforhandling er i stor grad preget av en personlig og selvstendig vurdering og bruk av skjønn. På denne måten kan de ulike fredsprosessenes plassering innenfor en kategori på en slik variabel variere etter hvem som skal definere aktivitetsnivået. Dette fører videre til at fredsprosessene, dersom noen andre skulle plassert dem, ikke nødvendigvis hadde havnet innenfor tilsvarende kategori som der jeg selv har sett det naturlig å plassere dem. Min vurdering er likevel gjort på bakgrunn av reell informasjon om hver enkelt fredsprosess, noe som styrker figurens troverdighet. Det er åpenbart at figuren har svakheter og dermed kan kritiseres. Likevel er det vellykketheten som her er viktigst, og det bildet som figuren gir er krystallklart: Det finnes ikke noen åpenbar sammenheng mellom norsk aktivitet og vellykkethet. Videre åpner også en slik figur for en videre undersøkelse av den norske deltakelsen og for å finne ut hvilke faktorer som er avgjørende for hvorfor de ulike fredsprosessene får de resultatene som vises. Figuren gir et bilde av resultatet av norsk fredsengasjement der hver av fredsprosessene hvor Norge har deltatt er inkludert, og utgjør dermed en viktig del av figuren. Videre kan resultatet fortelle noe om hva som kan gjøres i fremtiden for å oppnå større grad av vellykkethet i fredsprosesser. Dette ved å gå inn i enkeltcase. Fra figuren kan man se både Guatemala og Balkan som de tydeligste vellykkede casene, der også den norske aktiviteten har vært høy, mens Sri Lanka fremstår som et tilsynelatende svært mislykket case, der det norske aktivitetsnivået også har vært høyt. Derfor følger i neste del en casestudie der jeg skal belyse disse tre fredsprosessene nærmere for deretter å sammenligne forholdene underveis i fredsprosessene i Guatemala og på Balkan med den i Sri Lanka. På bakgrunn av det jeg finner ved bruk av den indirekte forskjellsmetoden, er målet å finne ut hvilke faktorer som fremstår som helt nødvendige for at en fredsprosess skal ende i en varig og holdbar fredsavtale, og ut ifra dette definere bestemte kriterier som er svært nødvendige for vellykkethet.



### **DEL 3: Sammenlignende casestudie og betingelser for vellykkethet i fredsprosesser med norsk deltakelse**



## **5 Tre ulike fredsprosesser med høy grad av norsk aktivitet**

I figur 1 viser det seg ikke å eksistere en betydelig sammenheng mellom graden av norsk aktivitet og graden av vellykkethet i fredsprosesser. Likevel har hver enkelt fredsprosess fått en egen plassering i figuren på bakgrunn av variabelen for norsk aktivitetsnivå og variabelen om graden av vellykkethet. På bakgrunn av de to variablenes inndeling i fire kategorier, er både fredsprosessen i Guatemala og den på Balkan plassert under både høyt norsk aktivitetsnivå og høy grad av vellykkethet. Fredsprosessen i Sri Lanka er imidlertid definert og plassert som en fredsprosess med høyt norsk aktivitetsnivå, men denne er derimot blitt kategorisert som en svært mislykket fredsprosess. I denne delen av oppgaven skal jeg systematisk beskrive og gjennomgå det viktigste som skjedde underveis i de tre nevnte fredsprosessene; den i Guatemala, den på Balkan og fredsprosessen i Sri Lanka. Med det viktigste i den enkelte fredsprosessen mener jeg å beskrive det som skjedde underveis i hvert enkelt case som kan ha vist seg å bli avgjørende for fredsprosessens utfall.

### **5.1 Fredsprosessen i Guatemala – Norges mest vellykkede fredscase**

Når man snakker om fredsprosessen i Guatemala refererer man hovedsakelig til perioden fra 1987 til 1996 og samtalene mellom den guatemalanske regjeringen og den marxistisk-inspirerte geriljaorganisasjonen URNG (Krøvel, 2000: 253; Nissen, 2016a: 51, 59). Et norsk engasjement i Guatemala hadde startet allerede i 1976 med Kirkens Nødhjelp og andre frivillige organisasjoners bidrag i nødhjelpsarbeid etter det voldsomme jordskjelvet som hadde rammet landet samme år (Kristoffersen, 2009: 39; Krøvel, 2000: 252). Likevel var det i tiden rundt 1989–1990 at det norske engasjementet virkelig begynte å ta form (Nissen, 2016a: 51). På denne tiden hadde Norge ingen egen diplomatisk representasjon i Guatemala (Krøvel, 2000: 252). Det var biskop Gunnar Stålsett som dro norsk UD med i fredsprosessen i Guatemala. Han var leder og daværende generalsekretær for Det lutherske verdensforbundet, og reiste med en delegasjon til Guatemala for å ha møter med ledende representanter for begge parter i konflikten om muligheten til en gjenopptakelse av fredssamtalene som hadde ligget nede de siste månedene. Her viste begge parter vilje til å gjøre nye forsøk (Krøvel, 2000: 252; Krøvel, 2001: 25). I tillegg gikk også forsvarsminister Gramajo med på å sende en delegasjon for å møte representanter fra geriljaen URNG (ibid.). At LVF på denne måten hadde muligheten til å engasjere seg direkte i borgerkrigen hadde mye å gjøre med et langvarig arbeid i regionen, og kontakter det hadde opparbeidet seg som følge av dette arbeidet. Likevel markerer disse møtene bare starten på det norske engasjementet i regionen, og ikke starten på selve fredsprosessen (Krøvel, 2000: 252-253; Krøvel, 2001: 25).

Regjeringen og URNG hadde allerede tre år før dette, i 1986, gjennom en publisering av forhandlingsstandpunkt, signalisert at de var villige til å føre samtaler. Det er også ofte dette som regnes som starttidspunktet for fredsprosessen dersom man skal se på det i et guatemalansk perspektiv (Krøvel, 2001: 23-24).

### **5.1.1 En mulighet for forhandlinger**

Da Norge engasjerte seg i fredsprosessen i Guatemala var det flere forhold som bidro til at det lå til rette for forhandlinger og som ga grobunn for optimisme (Krøvel, 2001: 27; Nissen, 2016a: 77). Først og fremst gjorde regionale og internasjonale forhold det lettere å få til fredsforhandlinger (Nissen, 2016a: 77). Da den kalde krigen gikk mot slutten på 1980-tallet, skjedde det viktige endringer i Mellom-Amerika, spesielt gjennom regionale initiativ til å sette i gang en felles fred- og demokratiseringsprosess i regionen. Det første initiativet ble tatt i 1983 i form av den såkalte Contadora-prosessen, som var en regionalt ledet forhandlingsprosess som blant annet ønsket å finne regionale løsninger på konfliktene som pågikk i Mellom-Amerika, spesielt konfliktene i Nicaragua, El Salvador og Guatemala (Krøvel, 2001: 24; Nissen, 2016a: 59, 77). Fredsinitiativet førte til flere møter mellom de fem mellomamerikanske presidentene, kjent som Contadora-gruppen. Flere viktige møter ble holdt i den guatemalanske byen Esquipulas, og forhandlingene førte i 1987 til enighet mellom de mellomamerikanske presidentene om å iverksette en handlingsplan for å løse politiske konflikter i regionen. Selv om denne såkalte Esquipulas-avtalen var lite konkret når det gjaldt hver enkelt konflikt, ble den likevel viktig gjennom at alle landene forpliktet seg til å finne en forhandlet løsning på sine konflikter, og dermed bidro til å skape en mulighet for fred i regionen (Krøvel, 2001: 24; Nissen, 2016a: 59). Slike lokalt ledede fredsinitiativ førte til at regionen da også i større grad ble sett i sitt eget, regionale lys, der stormaktsperspektivet ikke lenger var like framtrødende (Krøvel, 2001: 27). I et regionalt perspektiv bidro samtidig også det at borgerkrigene i nabolandene Nicaragua og El Salvador etter hvert ble avsluttet, og man begynte med dialogprosesser slik at partene i Guatemala begynte å føle på det regionale presset for å prøve å få slutt på konflikten (Nissen, 2016a: 60). Roy Krøvel (2001: 27) og Ada Nissen (2016a: 77) påpeker at også støtte fra USA og påtrykk fra det internasjonale samfunnet ble viktig for at en politisk løsning på konflikten nå ble aktuell. Etter at Sovjetunionen gikk i oppløsning ble USA mindre bekymret for de venstreorienterte geriljaorganisasjonene og frigjøringsbevegelsene, der geriljakriger i Mellom-Amerika lenge hadde vært knyttet til den kalde krigens geopolitiske og ideologiske dragkamper. Mellom-Amerika ble dermed av mindre militærstrategisk interesse for den amerikanske regjeringen og USA ble derimot

tilhenger av fredsforhandlinger og ønsket fred i området. Dette også fordi de mellomamerikanske landene hadde USA som viktigste handelspartner. På denne måten oppfattet også regjering og regjeringsstyrker i Guatemala at det nå var deres tur til å skape fred (Nissen, 2016a: 77). Det var altså innenfor en slik ramme at fredsprosessen begynte (Nissen, 2016a: 59).

Også forholdene i det guatemalanske samfunnet hadde påvirkning på muligheten til å skape fred gjennom forhandlinger og ble en annen del av forklaringen på at fredsprosessen kom i gang. Først og fremst hadde det foregått endringer i økonomiske forhold gjennom at nye næringer dukket opp og at handelen med andre varer enn de tradisjonelle ble viktigere, noe som førte til at nye grupper fikk økt innflytelse. Diskusjonen om det skulle satses på liberalisering og handel eller tradisjonelle næringer førte til splittelse. Det var sterke krefter i samfunnet som hadde et ønske om at demokratiseringen skulle gå videre. For at dette skulle være mulig var det helt nødvendig å få slutt på krigen. Valget av en ny sivil president bidro også til å skape et godt klima for fredsforhandlinger (Krøvel, 2000: 255). Viktigst av alt var kanskje likevel at geriljaen hadde gjennomgått en omfattende nytenkningsprosess etter en rekke militære nederlag. Regjeringen hadde redusert geriljaen kraftig. De var slått militært og langt på vei isolert politisk, også internasjonalt, men hadde fortsatt en viss politisk styrke. De utgjorde altså ikke lenger noen trussel for regimet i Guatemala, noe som gjorde tanken på samtaler mindre farlig (Krøvel, 2001: 27; Nissen, 2016a: 59, 77). Også forholdene i Øst-Europa og fall av regimer der, i tillegg til forholdene i både El Salvador og Nicaragua, bidro til å endre geriljaen og førte til at de nå hadde gitt opp en væpnet vei til makt (Krøvel, 2001: 27). De var med andre ord kommet i en defensiv posisjon hvor politiske forhandlinger ble eneste realistiske mulighet for at de skulle få gjennomslag for sine kampsaker (Nissen, 2016a: 78). Nissen (2016a: 60) er tydelig på at tanken om et forsøk på en forhandlet løsning på dette tidspunktet derfor stod sterkere hos begge parter. Regjeringen oppfattet på den ene siden URNG som så svak at militære kampanjer var lite hensiktsmessig. Konflikten var likevel uløst og ettersom URNG ikke utgjorde noen stor trussel, var det lite som talte mot et forsøk på forhandlinger for regjeringssiden. URNG hadde på sin side innsett at det militære slaget var tapt, men hadde likevel muligheten til å komme fram til en politisk løsning. De hadde altså alt å vinne på å inngå forhandlinger (Nissen, 2016a: 60).

### 5.1.2 Den første fasen med norsk engasjement

Teologen og politikeren Stålsett arbeidet de første årene tett med bistandsarbeider og representanten for KN i Guatemala, Petter Skauen, med målet om å få i gang direkte dialog mellom regjeringen og geriljaorganisasjonen. Det var hovedsakelig også KN og LVF som la premissene for det norske arbeidet i Guatemala de første årene (Krøvel, 2001: 26; Nissen, 2016a: 51, 61). Disse frivillige organisasjonene hadde den faste tilstedeværelsen, kontaktene i og detaljkunnskapene om regionen. Derfor var det den første tiden også de som stod for det meste av planene og analysene av situasjonen (Krøvel, 2000: 253; Krøvel, 2001: 26). UD så at Norge hadde muligheten til å delta på en enkel måte uten for store omkostninger. Som Jan Egeland tidligere har uttalt i et intervju hadde han selv ressursene, men manglet folkene (Krøvel, 2000: 253). Derfor ble det etter hvert slik at norske diplomater arbeidet tett med representantene fra de frivillige organisasjonene (Krøvel, 2015: 91). Optimismen var stor i de frivillige organisasjonene og UD i årene mellom 1990 og 1992, og man hadde tro på at en inngåelse av en fredsavtale var nært forestående. Men det skulle likevel vise seg ikke å bli så enkelt (Krøvel, 2001: 26). Selve fredsprosessen er det imidlertid vanlig å dele inn i to faser sett med norske øyne: den første fra 1989 til 1994, og den andre fra 1994 til 1996 (Nissen, 2016a: 51).

I løpet av den første fasen var det nordmennene som spilte en nøkkelrolle sammen med andre internasjonale støttespillere (Nissen, 2016a: 51). Her sikret den norske rollen som tilrettelegger av samtalene mellom partene en kontinuerlig kontakt og fremgang i forhandlingene (Utenriksdepartementet, 2016b; Utenriksdepartementet, 2016c). Et første viktig steg i selve prosessen ble tatt i mars 1990, da en delegasjon fra URNG og representanter for den guatemalanske regjeringen reiste til førforhandlinger i Oslo. I Heftøyvillan på Frognerseteren forhandlet partene fram et rammeverk for fredsprosessen. Etter fire dager med forhandlinger undertegnet partene en "Oslo-avtale", der de hadde blitt enige om intensjonene for resten av fredsprosessen. Fredsforhandlingene var nå i gang (Kristoffersen, 2009: 39-40; Nissen, 2016a: 51, 61-63). Her hadde også den norske regjeringen bidratt med assistanse og økonomisk og politisk støtte etter henvendelser fra Stålsett og Skauen. Intensjonsavtalen var et tegn på at norske aktører hadde lyktes med sitt første mål; nemlig å legge til rette for forhandlinger, rive ned fiendebilder og bygge opp tillit som kunne bidra til at partene kunne komme frem til en felles politisk plattform (Nissen, 2016a: 51, 61). Dette møtet ble selve startskuddet for et norsk politisk engasjement i Guatemala, og norsk UD ble etter hvert også koblet aktivt inn i oppfølgingen av prosessen, der Jan Egeland som politisk



rådgiver og senere statssekretær i UD ble en viktig person i denne oppfølgingen av det videre norske engasjementet i Guatemala (Kristoffersen, 2009: 40).

Selv om optimismen var stor etter det vellykkede Oslo-møtet, gikk fredsprosessen imidlertid inn i en vanskelig fase da Jorge Serrano ble innsatt som ny president i starten av 1991, og da innenrikspolitiske forhold begynte å få betydning for prosessens mangel på framgang (Kristoffersen, 2009: 40; Nissen, 2016a: 63). Mens geriljaen mente at Serrano drev hastepolitikk, følte Serrano seg sterkt presset av militæret for å få prosessen til å gå raskere og til å forhandle frem en løsning. Man kom ikke lenger enn til dødfødte diskusjoner om en tidsplan for undertegnelsen av en endelig fredsavtale, og prosessen stod rett og slett i stampe (Nissen, 2016a: 64). Samtidig ble meglere stående i en beklemmt situasjon. Mens den norske regjeringen, sammen med LVF og KN bidro som tilrettelegger av samtaler, var det biskop Quezada Toruño som var selve meglere mellom partene. Likevel hadde verken biskopen eller Norge noen sterke pressmidler som kunne brukes til å rokke ved fastlåste posisjoner, eller som kunne bevege forhandlingene i bestemte retninger. Det var også viktig for de norske aktørene å opptre upartisk. Derfor var utviklingen i fredsprosessen på denne tiden hovedsakelig preget av interne forhold i Guatemala (Nissen, 2016a: 51, 64). I 1993 opprettet president Serrano en internasjonal vennegruppe i håp om at prosessen skulle få fart på seg igjen. Denne bestod av naboland som Mexico, Venezuela, Colombia, i tillegg til Spania, USA og Norge (Nissen, 2016a: 68-69). En slik vennegruppe ble en viktig faktor i fredsprosessen fordi den førte til større grad av internasjonalt samarbeid. Gruppen hadde innflytelse til å legge press på partene og ble da også hørt (Krøvel, 2000: 258, 260). Selv om dannelsen av vennegruppen skapte større grad av optimisme og håp, oppstod det imidlertid en ny krise i fredsprosessen i 1993 da Serrano svært overraskende gjennomførte et såkalt "selvkupp" (Kristoffersen, 2009: 40; Nissen, 2016a: 69). Gjennom selvkuppet, som kom svært uventet på de internasjonale tilretteleggerne, satte han grunnloven til side, oppløste nasjonalforsamlingen og erklærte unntakstilstand med den hensikt å gi seg selv diktatorisk makt. Presidenten hadde vært under ekstremt press, men likevel ble kuppet fordømt både i Guatemala og internasjonalt, noe som også førte til at Serrano, som på forhånd hadde håpet på mer støtte hjemmefra og utenfra, til slutt flyktet fra posten sin (Nissen, 2016a: 69). Kuppet viste hvor ustabil det guatemalanske politiske systemet var, og hvor lite tillit som fantes i samfunnet og mellom politikerne. Samtidig innledet kuppet også den andre fasen av fredsprosessen. Alle involverte, både geriljaen, regjeringen og internasjonale tilretteleggere og støttespillere, skjønnte nå at behovet for sterkere styring i forhandlingene var stort. Derfor ble FNs mandat

utvidet til å omfatte en meglerrolle (Nissen, 2016a: 70). Den første delen av prosessen hadde vært knyttet til en president, Serrano, som var innstilt på forhandlinger og viste en optimisme til fremgangen i forhandlingene. Han hadde blitt valgt på løftene om å skape fred i Guatemala (Krøvel, 2001: 29). Han hadde lovet og oppriktig ønsket seg en fredsavtale, men hadde likevel manglet autoriteten og makten til å gjennomføre nødvendige reformer. Samtidig var han i stor grad styrt av generalene. Prosessen hadde også i et internasjonalt perspektiv blitt ”ledet” av flere aktører som var i en slags konkurranse med hverandre om å være den beste i sin klasse (Krøvel, 2001: 35). Krøvel (2001: 36) framhever også hvordan det ble tydelig for diplomatene som var knyttet til prosessen at det bare var et systematisk internasjonalt samarbeid som kunne lede prosessen fram til målet. Soloutspill, hemmelige kanaler og en god vilje var ikke lenger nok, men derimot måtte FN for alvor inn i prosessen og Vennelandsgruppen måtte bruke den tyngden de hadde. Landene måtte for alvor begynne å samarbeide, ikke konkurrere, med hverandre (Krøvel, 2001: 36).

### **5.1.3 Andre fase – en FN-ledet fredsprosess**

Fra 1994 gikk fredsprosessen over fra å være en norskledet dialogprosess til å bli FN-ledet og en reell forhandlingsprosess. Med FN som megler fikk prosessen en tredjepart med høyere status og større politisk slagkraft, noe som var nødvendig for å kunne få framgang i prosessen. Selv om FN ikke hadde sterke politiske muskler, var dette en tredjepart som hadde stor troverdighet, høyere internasjonal status og betydelig mer politisk autoritet enn det som var tilfellet for de tidligere involverte tredjepartene. I tillegg førte også en FN-ledet prosess til økt internasjonal oppmerksomhet (Nissen, 2016a: 70-71). Mens det norske arbeidet i Guatemala fram til 1993 i stor grad hadde vært dominert av de frivillige organisasjonene, ble det nå opprettet fast diplomatisk representasjon i landet, og UD fikk også et eget fagmiljø med fullt fokus på Guatemala. Dermed bedret også kvaliteten på de politiske analysene, men også generelt kvaliteten på arbeidet rundt fredsprosessen seg betraktelig (Krøvel, 2001: 37). Nå begynte prosessen å bevege seg raskere framover og i januar 1994 signerte partene en rammeverksavtale for gjenopptagelse av forhandlingene. Selv om rollene i forhandlingene endret seg, fortsatte Vennegruppen å være FNs offisielle støttespiller, der Norge spesielt var et aktivt medlem. Petter Skauen fortsatte, sammen med sin nye samarbeidspartner, Arne Aasheim, den opprinnelige norske innsatsen som kontaktformidler og tillitsskaper. Her var fokuset på dialog, formidling av menneskerettigheter og nedbygging av fiendebilder, og Norge hadde fritt spillerom så lenge de ikke kom på kant med FNs forhandlingsopplegg. Dialogene med det guatemalanske militæret i Oslo i 1994 var blant annet et viktig bidrag fra

de norske aktørene (Nissen, 2016a: 70-72). At Guatemalas militære ble engasjert i prosessen ble ansett som svært avgjørende (Kristoffersen, 2009: 41). Samtidig ble Norges viktigste innsats nettopp den som gikk gjennom FN og Vennelandsgruppen, altså det arbeidet som ble gjort for at FNs engasjement skulle lykkes (Krøvel, 2001: 43). Etter enighet om både de viktigste delavtalene, blant annet menneskerettighetsavtalen, ble også avtaler om de gjenstående spørsmålene undertegnet av de to forhandlingspartene i løpet av høsten 1996, der en av disse, den viktige våpenhvileavtalen, ble signert i Oslo rådhus i desember 1996. Da den endelige fredsavtalen ble undertegnet av representanter fra Guatemalas regjering og URNG i Guatemala City 29. desember 1996, markerte dette både slutten på en 36 år lang borgerkrig og på alle latinamerikanske geriljakriger som hadde pågått under den kalde krigen (Nissen, 2016a: 51, 76-77).

#### **5.1.4 Det norske arbeidet under ett**

I Guatemala hadde norske tilretteleggere kontinuerlig jobbet målrettet med å bryte ned fiendebilder og skape gjensidig tillit mellom partene. Med støtte fra den norske regjeringen ble Stålsett og Skauen kontaktskapere, budbringere og klagemurer for partene (Nissen, 2016a: 51, 63, 78). Da partene kom til Norge og Oslo i 1990 ankom begge med skepsis, motforestillinger og stor grad av engstelse. Dette var første gang noen av kretsene fra Guatemala hadde møtt geriljaen ansikt til ansikt. Guatemala var et land gjennomsyret av vold, undertrykkelse og nød, og mange av guatemalanerne eide ikke tillit. Kontrasten til deres hverdag var derfor stor da de ble møtt med stor tillitsfullhet av norske tilretteleggere. De norske aktørene sørget til enhver tid for å gjøre omgivelsene mest mulig trygge og trivelige for gjestene fra Guatemala, i tillegg til at de prøvde å skape en avslappet og behagelig stemning i villaen i Holmenkollåsen. På denne måten fikk delegatene muligheten til å møte den andre parten på uformelt vis og bli kjent på et annet nivå og i en annen setting. Den kontakten partene fikk med hverandre som medmennesker denne første kvelden fikk stor betydning for den videre prosessen (Dale og Dobinson, 2000: 54). Skauen og Stålsett mente at man, ved å synliggjøre det menneskelige hos forhandlingspartene, gjorde det mulig for partene å stole på motpartens utsagn, noe som ville gjøre videre forhandlinger om vanskelige og smertefulle temaer mulig (Nissen, 2016a: 62). Selv om Norge spilte en nøkkelrolle i den første fasen av fredsprosessen, der geriljaen og regjeringen kontinuerlig hadde diskutert substansielle temaer, beveget prosessen seg aldri fra diskusjon til faktiske forhandlinger eller avtaler. FN måtte inn å lede forhandlingene for å få den avgjørende framgangen (Nissen, 2016a: 51). Vennelandsgruppen ble også her en viktig faktor i prosessen og den avgjørende

perioden i forhandlingene var i mindre grad preget av raske løsninger og soloutspill, men heller av større grad av internasjonalt samarbeid som fikk avgjørende betydning (Krøvel, 2000: 258, 260). Da fremgangen i prosessen utover i den første fasen var liten, var dette blant annet påvirket av at Norge manglet politiske muskler, noe som ga norske aktører begrenset politisk handlingsrom. Derfor var det hensiktsmessig å prøve og opptre upartisk og å spille på lag med begge parter for å holde på rollen som troverdige støttespillere (Nissen, 2016a: 64, 66). De norske aktørene ble imidlertid i flere tilfeller beskyldt for å opptre partisk og for å være geriljavennlige. Dette var svært uheldig med tanke på et norsk mål om en posisjon som upartisk tilrettelegger, men samtidig var det også en grad av sannhet i dette. Nordmennene hadde en intuitiv sympati for geriljaens sak, der geriljaen representerte det som ble oppfattet som den undertrykte gruppen (Nissen, 2016a: 64-65). Norge spilte kontinuerlig en viktig rolle i prosessen, men Norges tilretteleggerrolle var tilsynelatende ikke nok ettersom det etter hvert ble nødvendig at FN overtok som megler. I motsetning til Norge og biskop Quezada, hadde FN en unik internasjonal status og betydelig politisk makt. Prosessen fikk en megler med mer tyngde og en klarere internasjonal profil, som dermed ville ha bedre forutsetninger for å klare å dytte partene i riktig retning. Likevel hadde et godt forarbeid gjort av norske tilretteleggere og støttespillere betydning for at en endelig fredsavtale kom på plass så raskt som den gjorde (Nissen, 2016a: 78-79).

### **5.1.5 Guatemala etter fredsavtalen**

En fredsavtale gir imidlertid ingen garanti for fred (Nissen, 2016a: 79). I Guatemala er det i dag mye som gjenstår før det kan betraktes som et fredelig samfunn. Den væpnede konflikten ble offisielt avsluttet da avtalen ble signert i 1996, men likevel utgjorde en slik avtale bare første steget i en omfattende omformingsprosess av det guatemalanske samfunnet. Samtidig var denne avtalen svært ambisiøs og har, selv om både FN og andre internasjonale støttespillere har bidratt med massiv bistand, blitt vanskelig å implementere på grunn av sterke krefter i det guatemalanske samfunnet som har vært med på å motarbeide implementeringsfasen (Nissen, 2010b: 84; Nissen, 2016a: 79). På tross av en fredsavtale har de opprinnelige årsakene til borgerkrigen og de tradisjonelle stridighetene ikke forsvunnet. Guatemala har fortsatt å være et sterkt polarisert samfunn der de sosioøkonomiske forskjellene er enorme og er dermed et land preget av skjev maktfordeling, underliggende etniske spenninger, urettferdighet, fattigdom, korrupsjon og utbredt straffefrihet og vold (Nissen, 2010b: 84; Nissen, 2016a: 52, 79). Dette har ført til at store deler av avtaleverket ikke har blitt gjennomført og sannsynligvis heller ikke vil bli det, og at en positiv utvikling

går svært sakte. Dette har sammenheng med at Guatemala er en svak stat, der statsinstitusjoner er på plass, men i mange tilfeller fungerer veldig dårlig. Her er for eksempel et ekstremt lavt skattenivå, som fører til at staten har få skatteinntekter og påfølgende lite handlingsrom til å iverksette reformer som kan bidra til å redusere sosial ulikhet og etniske spenninger, avgjørende (Nissen, 2016a: 79). Samtidig påpeker Ada Nissen (2010b: 84) at det hvert år drepes omtrent like mange mennesker som under borgerkrigen. Fred har ofte vært definert som fravær av krig. Dersom man likevel skal definere fred som mer enn fravær av krig, er det en lang vei å gå for Guatemala (Nissen, 2010b: 84). På denne måten er Guatemala et eksempel på at vellykket tilrettelegging og de påfølgende forhandlingene førte til enighet om politiske løsninger, men at en enighet likevel ikke nødvendigvis leder til en utvidet sosial fred (Nissen, 2016a: 79).

## **5.2 Fredsmegling på Balkan – den lange veien fram til nok en fredsavtale**

Thorvald Stoltenberg og hans medarbeidere stod i nesten tre år, fra 1993 og fram til 1995, i spissen for det norske engasjementet i fredsprosessen for den blodige konflikten på Balkan (Moen, 2009: 27-30). Denne innsatsen blir ofte regnet blant de vellykkede norske fredsinitiativene (Liland & Kjerland, 2003: 85, 95). Krigene i det tidligere Jugoslavia på starten av 1990-tallet er å regne som den verste konflikten som har rammet Europa etter andre verdenskrig (Moen, 2009: 27; Stoltenberg & Eide, 1996: 7). I forbindelse med den fredsprosessen det her skal fokuseres på er det spesielt de kampene som foregikk i Bosnia og Kroatia i årene mellom 1991 og 1995 som er mest relevante. Den lengste og mest brutale krigen var den som fant sted i Bosnia, hvor omtrent 100 000 mennesker ble drept og nesten to millioner ble drevet på flukt (Fixdal, 2016b: 115; Stoltenberg & Eide, 2009: 7). Dette skjedde som følge av urolighetene i forbindelse med oppløsningen av den føderale republikken Jugoslavia i 1991 og 1992 (Fixdal, 2016b: 116-119). Her dreide konflikten i Bosnia seg om de kampene som foregikk mellom tre folkegrupper: de bosniske serberne, de bosniske kroatene og de bosniske muslimene, også kalt bosnjaker (Fixdal, 2016b: 115, 118-119).

### **5.2.1 Et norsk engasjement gjennom FN**

Den 20. mars 1993 fikk Stoltenberg en telefon fra daværende generalsekretær i FN Boutros Boutros-Ghali med spørsmålet om han ønsket å bli daværende FN-megler Cyrus Vance sin etterfølger ettersom Vance hadde blitt syk og ønsket å forlate sin stilling (Stoltenberg & Eide, 1996: 18-19; Stoltenberg, 2017). Cyrus Vance var, sammen med briten David Owen, formann i den Internasjonale Konferansen for det tidligere Jugoslavia (ICFY), som hadde blitt

opprettet i august 1992 og han hadde fått hovedansvar for nettopp å føre fredsforhandlinger med mål om en fredsavtale i Bosnia. Mens Vance var FNs mann, var Owen EUs representant i fredsprosessen (Stoltenberg & Eide, 1996: 18-19). ICFY var altså det offisielle navnet på FNs og EUs felles meglerorganisasjon for konflikten i det tidligere Jugoslavia. På denne tiden trivdes Stoltenberg godt som norsk utenriksminister og ønsket å være med på å få Norge inn i EU, noe han også var overbevist om at han denne gangen ville lykkes med. Samtidig var han også midt i arbeidet med Oslo-kanalen mellom israelerne og palestinerne, og han hadde tro på at denne prosessen skulle gi resultater (Moen, 2009: 32). Med andre ord var tidspunktet for et slikt tilbud svært upassende for Stoltenberg, men han klarte likevel ikke å si nei. Stoltenberg (2017) selv mener at både det at FN ønsket akkurat han som megler, og også at alle de tre lederne på Balkan var enige om at han var det beste valget, hadde mye å gjøre med at de i FN hadde hørt om fredsarbeidet han hadde begynt på i forbindelse med Oslo-prosessen, samtidig som de også var klar over den erfaringen han hadde i stillingen som norsk utenriksminister. Han mener spesielt arbeidet med Oslo-prosessen gjorde at de fikk et godt inntrykk av ham fordi det her var mange internasjonale miljøer involvert på en gang (Stoltenberg, 2017). Samtidig hadde Stoltenberg også mye kunnskap om området fra årene mellom 1961 og 1964 da han arbeidet ved ambassaden i Beograd (Moen, 2009: 13, 30). Dette var sannsynligvis noe som ble sett på som positivt både av FN og de tre lederne. Selv er han tydelig på at han alltid har hatt en veldig sterk fredsvilje, noe som også ble viktig for hans ønske om å engasjere seg i fredsarbeid (Stoltenberg, 2017). De første ukene var Jan Egeland med som Stoltenbergs personlige rådgiver, men flere norske politikere og diplomater bidro kontinuerlig med støtte, og jobbet tett sammen med ham og hans team. Blant annet jobbet både Knut Vollebæk og Kai Eide som hans høyre hånd på Balkan, samtidig som han jobbet spesielt tett med EUs David Owen i arbeidet med å megle fred mellom de krigførende partene (Moen, 2009: 30, 32, 55-56; Norsk forsker, 2017; Stoltenberg & Eide, 1996: 8). Disse bestod hovedsakelig av maktsyke nasjonalistiske ledere som alle ønsket å fylle Titos plass etter hans død i 1980 (Moen, 2009: 37; Stoltenberg, 2017; Stoltenberg & Eide, 1996: 33). Det er spesielt forholdet mellom serbernes leder Slobodan Milosevic og Rodovan Karadzic, som var leder for de bosniske serberne, kroatenes Franjo Tudjman og presidenten til de bosniske muslimene, Alija Izetbegovic, det her er snakk om. Det var også disse fire lederne som satt rundt forhandlingsbordet sammen med Vance og Owen da Thorvald Stoltenberg og Jan Egeland ankom Athen den 1. mai 1993 (Moen, 2009: 38, 48-49).

### 5.2.2 Kavalkader med forslag til fredsavtaler

Da Stoltenberg ankom Balkan hadde Cyrus Vance og David Owen lagt på bordet en fredsplan for Bosnia, den såkalte Vance-Owen-planen, og var, mens Stoltenberg forberedte seg på sitt nært forestående arbeid som fredsmegler, midt inne i hektiske forhandlinger om hvordan partene i fellesskap kunne godta den fredsplanen de hadde utarbeidet – en plan som kunne få slutt på den brutale krigen. Planen delte Bosnia opp i ti provinser; tre til hver av gruppene, altså muslimene, serberne og kroatene, i tillegg til et multietnisk Sarajevo som hovedstad (Moen, 2009: 50-51, 119-120; Stoltenberg & Eide, 1996: 53). Man hadde aldri sett et så omfattende utkast til en fredsplan for Bosnia (Stoltenberg & Eide, 1996: 53-54). Etter at både de bosniske kroatene, de bosniske muslimer og til slutt også Karadzic og de bosniske serberne, etter et kraftig press fra Milosevic, hadde undertegnet kartet, så det ut til at de to meglernes skulle lykkes med planen. Fredsavtalen kunne vært et faktum allerede på Stoltenbergs andre arbeidsdag på Balkan (Moen, 2009: 34, 51-54; Stoltenberg & Eide, 1996: 54-61). Planen ble likevel aldri en realitet. Karadzic dro tilbake til de bosnisk-serbiske lederne og den 5. mai samlet lederne eller ”parlamentet” seg i byen Pale og sa med et overveldende flertall ”nei” til planen (Moen, 2009: 53; Stoltenberg & Eide, 1996: 60-61). De bosniske serberne hadde hele tiden vist misnøye mot planen, både fordi de mente en slik plan ga dem for lite land i forhold til hvor mye land serberne på denne tiden faktisk hadde kontroll over, men også på grunn av planens hinder for et Stor-Serbia (Fixdal, 2016b: 125). Likevel mener Stoltenberg at det egentlig ikke var verken de bosniske serbernes motstand eller resultatet av forsamlingens stemmegivning i Pale som gjorde at planen brøt sammen. Det var heller det faktum at amerikanerne og president Bill Clinton til slutt ikke lenger støttet planen, og dermed heller ikke kunne legge press på de bosniske serberne slik at de ville gi etter, godta planen og skape fred i 1993 (Moen, 2009: 53). Uten USAs og det internasjonale samfunnets støtte var en hvilken som helst fredsplan nytteløs (Moen, 2009: 54; Stoltenberg & Eide, 1996: 74). Mangelen på amerikansk støtte til Vance-Owen-planen i mai 1993 illustrerer på mange måter hvordan fredsprosessen utviklet seg videre i løpet av de neste årene. Det var nettopp mangelen på støtte fra USA som gjentatte ganger ble avgjørende for prosessen, førende for Stoltenberg og Owens meglerjobb og skjebnesvangert for befolkningen i Bosnia (Moen, 2009: 81; Stoltenberg, 2017).

Skuffelsen var stor for Stoltenberg og Owen etter den mislykkede fredsplanen, men ønsket om å lykkes var imidlertid stort. Etter flere møter med lederne Milosevic, Tudjman og Izetbegovic sommeren 1993 begynte de å nærme seg antydninger til at en ny avtale kunne

være mulig (Moen, 2009: 77; Stoltenberg & Eide, 1996: 75-76, 105). Vance-Owen-planen hadde delt Bosnia inn i ti provinser, men en ny plan bygget på ideen om et Bosnia bestående av tre republikker samlet i en løs union. Utfordringene med denne planen lå imidlertid i det å klare og overtale de bosniske serberne til å gi fra seg nok land, bestemte byer og et stort nok område som ga adgang til havet slik at Izetbegovic og de bosniske muslimene kunne godta fordelingen av land. Stoltenberg og Owen trodde det var mulig å komme videre med en slik plan, og på hangarskipet "HMS Invincible" forhandle de videre om fredsplanen som ble kjent som Invincible-planen, eller Stoltenberg-Owen-planen. Stemningen hadde vært god, de bosniske serberne og bosniske kroatene hadde blitt presset til å strekke seg langt når det gjaldt justeringer på kartet og også Izetbegovic hadde vært positiv og forpliktende. Det virket som om alle var enige, og Stoltenberg og Owen trodde virkelig de hadde utarbeidet en god plan som kunne få slutt på krigen (Moen, 2009: 77-79, 120; Stoltenberg & Eide, 1996: 128-129). Dette skjedde imidlertid ikke. Dagen etter forhandlingene snudde Izetbegovic helt om og ønsket verken å undertegne avtalen eller anbefale den for forsamlingen i Sarajevo. Han mente at muslimene fikk for lite land og at de ville ha mer å vinne på slagmarken (Moen, 2009: 79, 120). I "Fredskrigeren Thorvald Stoltenberg" (Moen, 2009: 79) sier Stoltenberg at bosnjakene, da han og Owen hadde spurt dem om hvorfor de trakk seg fra avtalen, hadde svart at amerikanerne hadde advart dem mot den. USA hadde heller aldri gitt sin støtte til planen, og hadde samtidig fått bosnjakene til å se seg bedre tjent med å vinne styrke på slagmarken (Moen, 2009: 79, 120; Stoltenberg & Eide, 1996: 130). På nytt hadde USAs holdning til forhandlingene vist seg å bli skjebnesvanger. David Owen mente at USAs utenriksminister Warren Christopher hadde gitt klar beskjed til Izetbegovic om at det var uaktuelt at NATO, og da også USA, skulle sikre og bevokte grensene mellom de tre territoriene som var tegnet opp i Invincible-planen. Dersom dette er tilfellet, ble altså en fredsavtale igjen ødelagt av USA fordi det amerikanske engasjementet var av stor betydning for Izetbegovic (Moen, 2009: 79-80).

Utpå senhøsten 1993 fikk Stoltenberg og Owen nytt håp i forhandlingene mellom de tre presidentene (Moen, 2009: 90). Selv om de manglet amerikanernes støtte i arbeidet, hadde de europeernes støtte til å jobbe videre med det som var utgangspunktet i Invincible-planen (Stoltenberg & Eide, 1996: 132). Tyskland og Frankrike tok nå også initiativ til å trekke EU sterkere inn på Balkan, noe som var med på å gi forhandlingene nytt liv. Høsten 1993 drev Stoltenberg og Owen, sammen med EUs utenriksministre, hektisk møtevirksomhet for å få partene til å godta forslagene. Her var det spesielt viktig å få de bosniske serberne til å gi fra



seg nok land til at de bosniske muslimene kunne få den ene tredjedelen, de 33,3 prosentene, av Bosnia som de krevde, istedenfor de 30 prosentene Invincible-planen hadde gitt dem. Denne planen fikk senere navnet EUs handlingsplan og var en videreføring av Invincible-planen (Moen, 2009: 90, 120). Selv om disse anstrengelsene lenge så svært lovende ut, endte også arbeidet med denne planen i skuffelse og nederlag. Planen brøt sammen lille julaften 1993 under et møte i Brussel, der alle til slutt endte opp med å krangle med alle og EUs ministre og de balkanske lederne begynte å skrike beskyldninger mot hverandre. Hele møtet gikk i oppløsning og dette viste seg også å bli den siste gangen alle de tre presidentene møttes til forhandlinger før USA nøyaktig to år senere tvang dem sammen i Dayton (Moen, 2009: 91-92, 120).

1994 ble et vanskelig år, der krigen og fredsarbeidet stort sett ble stående relativt stille og Stoltenberg og Owen begynte å innse at deres gjennomslagskraft som meglere begynte å bli liten. De skjønnte at samarbeidet mellom FN og EU ikke kunne skape fred på egenhånd. For å få fremgang trengte prosessen ny giv og tyngde, noe som bare kunne skje dersom stormaktene, og spesielt USA, ble mer involvert (Moen, 2009: 93). Uten militær makt ble alt bare ord og tomme trusler og det var USA som hadde den nødvendige makten (Moen, 2009: 83). EUs Handlingsplan hadde vært et steg i riktig retning og hadde bidratt til at de tolv EU-landene i alle fall ble mer direkte engasjert i prosessen. Likevel var ikke dette nok når den mektigste av dem alle, nemlig USA, fortsatt stod på sidelinjen og drev en politikk som motvirket forhandlingsforsøkene til europeerne (Stoltenberg & Eide, 1996: 206). Derfor fikk Stoltenberg og Owen idéen om å opprette en liten såkalt ”kontaktgruppe” bestående av Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Russland og USA. En slik gruppe ville ikke være for stor, men ville likevel samle de politiske tungvektene. Det at de landene som var nødt til å ha hovedansvaret i arbeidet med å iverksette en fredsavtale også tok hovedansvar for å forhandle avtalen var svært viktig. Stoltenberg gikk til FN og Owen til EU for å overbevise de respektive oppdragsgiverne om at dette var den eneste muligheten til å få liv i fredsprosessen igjen. I februar var Kontaktgruppen en realitet og i slutten av april hadde gruppen sitt første møte. Endelig hadde de klart å få USA på banen (Moen, 2009: 93-94, Stoltenberg & Eide, 1996: 206-208). Det var også et gjennombrudd da USA begynte å engasjere seg i arbeidet med å etablere en føderasjon mellom de bosniske kroatene og muslimene i Bosnia. I mars klarte amerikanerne å få slutt på krigen mellom dem og å komme fram til Washington-avtalen som etablerte en føderasjon mellom de to gruppene. Denne eksiterer den dag i dag som Føderasjonen Bosnia-Hercegovina og utgjør den kroatisk-muslimske delen av Bosnia (Moen,

2009: 94, 121). I april 1994 la også Kontaktgruppen fram sin egen fredsplan for Bosnia. Den skulle dele landet i 51 prosent til muslimene og kroatene i den nye føderasjonen, og 49 prosent til serberne. Dette betydde at serberne måtte gi fra seg en tredjedel av de landområdene de hadde tatt, noe de nektet å gjøre. Etter flere måneder med forhandlinger måtte Kontaktgruppens fredsplan gi tapt. Det var tydelig at de bosniske serberne, dersom det noen gang skulle bli fred, måtte tvinges til å underskrive en avtale, og det med sterke pressmidler og trusler som også måtte følges opp av stormaktene. Dette innebar blant annet å bombe serbernes forsyningslinjer fra luften, noe stormaktene ikke var villige til å gjøre før høsten 1995 (Moen, 2009: 94, 120).

### **5.2.3 Endringer i militære styrkeforhold og muligheten for en avtale**

Selv om FN og EU nå hadde overlatt hovedansvaret for meglingen om en fredsavtale for Bosnia til stormaktene, var det flere lokale strider som måtte løses. I slutten av mars førte Kai Eides arbeid med å megle fred mellom kroatene og serberne i Krajina til en våpenhvile. Stoltenberg brukte samtidig tiden på å få de serbiske angrepen i Bosnia til å ta slutt, i tillegg til at han senere også arbeidet med å få i stand en økonomisk avtale mellom kroatene og Krajina-serberne etter våpenhvilen som Eide fikk i stand. Likevel var det få lyspunkter. Etter at fredsplanen til Kontaktgruppen viste seg å bli en fiasko, kunne det virke som om presidentene på Balkan hadde mistet litt troen på at det var mulig for dem å sitte rundt ett og samme bord. Ved inngangen til 1995 stod forhandlingene bom stille. Frem mot høsten 1995 skulle styrkeforholdene mellom de krigførende partene i Bosnia imidlertid vise seg å endre seg betraktelig (Fixdal, 2016b: 130). Da man forhandlet om de ulike planene for Bosnia i 1993 var styrkeforholdet på bakken ganske ujevnt. Etter oppbruddet av Jugoslavia hadde serberne fått tilgang på det meste av utstyr. De hadde på dette tidspunktet derfor en helt annen organisering og effektivitet rundt de militære operasjonene enn det som var tilfellet for de andre. Serberne var altså overlegne militært og brukte denne overlegenheten til å få kontroll over store områder (Norsk forsker, 2017). I Bosnia pågikk det en væpnet konflikt samtidig som man holdt på med fredsforhandlinger og når det er tilfellet blir bildet av styrkeforholdene på bakken avgjørende for viljen til å forhandle. Serberne var som nevnt mye sterkere enn de andre partene, og derfor var også interessen for å sette seg ved forhandlingsbordet mindre (Norsk forsker, 2017). Høsten 1995 så derimot forholdene helt annerledes ut. Både før og under forhandlingene hadde USA gått inn for å endre dette styrkeforholdet. Her var føderasjonen mellom de bosniske kroatene og bosnjakene et viktig bidrag. Gjennom inngåelsen av denne lyktes man med å få i stand et militært samarbeid på bakken mellom

bosnisk-kroatiske og bosnjakiske styrker. Dette gjorde føderasjonen bedre rustet til å stå imot og presse de bosnisk-serbiske styrkene. Krigen mellom de bosniske muslimene og de bosniske kroatene ble da også avsluttet, og de kunne konsentrere seg om å kjempe mot de bosniske serberne. Et slikt samarbeid førte til at de bosnisk-muslimske styrkene fikk et betydelig tilskudd av våpen fordi våpenforsendelser nå kunne gå gjennom Kroatia. I den forbindelse ble det at amerikanerne støttet en slik opprustning også viktig. Tilskuddet av våpen gjorde føderasjonen bedre rustet til å kunne kjempe mot de bosniske serberne (Fixdal, 2016b: 130-131; Norsk forsker, 2017). Våren og sommeren 1995 kom det militære vendepunktet. I mai tok kroatisk styrker først kontroll over Vest-Slavonia, et område som hadde vært under serbisk kontroll. Sommeren 1995 var det imidlertid to aksjoner, en i Kroatia og den andre i Bosnia, som virkelig bidro til å endre krigens retning og som var med på å snu om på det militære styrkeforholdet mellom partene (Moen, 2009: 94-95). I august led serberne et stort tap under kroatenes lynangrep på Krajina-serberne, også kjent som "Operasjon Storm". I løpet av noen få dager satte kroatene Krajina-serberne på plass for godt ved å ta kontroll over alle de serbisk bebodde områdene i "Krajina-republikken" i Kroatia og jaget 150–200 000 serbere på flukt (Fixdal, 2016b: 131; Moen, 2009: 95, 105-107). "Operasjon Storm" var også med på å forandre styrkeforholdene på Balkan dramatisk, spesielt fordi angrepet bidro til å svekke serberne alvorlig. De fleste av områdene serberne hadde okkupert i starten av krigen var nå under kroatisk kontroll. I tillegg ble serberne i Bosnia også tvunget på defensiven etter at de kroatisk og bosniske styrkene sammen hadde klart å ta tilbake rundt 20 prosent av de områdene som tidligere hadde vært kontrollert av serberne (Fixdal, 2016b: 131; Moen, 2009: 107). "Operasjon Storm" ble satt i gang akkurat idet en sjokkert verden fikk vite om de første massegravene rundt Srebrenica. Den 6. juli startet general Ratko Mladic og de bosnisk-serbiske styrkene angrepet på byen Srebrenica, der omkring 70 000 muslimske flyktninger ble presset sammen innenfor et område hvor det ellers bodde 6000 mennesker. Byen var egentlig en av FNs såkalte "sikre soner", noe som betydde at 600 nederlandske soldater hadde ansvaret for å sikre tryggheten for de 70 000 flyktningene. Mellom 7000 og 8000 muslimske gutter og menn ble massakrert i dagene rundt angrepet. Hendelsene i den lille gruvebyen i fjellene øst i Bosnia var grusomme og groteske, og førte til at det internasjonale samfunnet ikke lenger hadde samvittighet til å sitte splittet og handlingslammet og se på det som foregikk (Moen, 2009: 100-106). Folkemordet førte til at vestens tålmodighet med de bosniske serberne tok slutt (Fixdal, 2016b: 132). USA benyttet sjansen til å sette i gang en massiv innsats for å få en endelig slutt på krigen. I slutten av august satte også NATO, under amerikansk ledelse, i gang et omfattende bombeangrep mot

serbiske styrker og militære mål i Bosnia (Fixdal, 2016b: 131-132). Denne bombingene bidro også til det militære vendepunktet som oppstod. De militære nederlagene førte til at de bosniske serberne nå begynte å se på forhandlinger som eneste vei ut av krigen. De risikerte å miste alt og da ble de også villige til å forhandle (Fixdal, 2016b: 131-132, Norsk forsker, 2017). Samtidig førte også nederlagene til at de serbiske lederne i Kroatia og Bosnia mistet støtten fra Milosevic. Han innså at han var nær ved å tape krigen og ønsket samtidig at internasjonale sanksjoner mot Serbia skulle opphøre. Derfor hadde han også mest å vinne på å snu ryggen til tidligere samarbeidspartnere og vise at han var en leder som nå ønsket fred (Fixdal, 2016b: 132). Kombinert med at man da også hadde noen sterke regionale eller internasjonale makter som hadde tilstrekkelig politisk og militær både evne og vilje til å bruke reelle pressmidler, eller kombinasjonen av pisk og gulrot, slik som var tilfellet med USA, oppstod muligheten for forhandlinger mot en avtale (Norsk forsker, 2017).

#### **5.2.4 Full amerikansk involvering og en endelig fredsavtale**

Etter grusomhetene i Srebrenica tok amerikanerne og USAs spesialutsending, Richard Holbrooke, kontroll over fredsprosessen. USA ble prosessens klare og ubestridte leder. De gjorde det klart at de ville ha ledelsen. Noe av det første amerikanerne gjorde var å stenge FN og Thorvald Stoltenberg ute av forhandlingene (Fixdal, 2016b: 133; Moen, 2009: 100, 107). 7. September 1995 innkalte Holbrooke til et første møte i Genève for å komme i gang med den nye fredsprosessen. Der var alle unntatt Stoltenberg invitert. Amerikanerne var veldig lite fornøyd med FN sin rolle i krigen (Moen, 2009: 107-109). I november samlet USA partene til fredsforhandlinger på militærbasen i Dayton i Ohio. Stoltenberg fikk ingen plass ved forhandlingsbordet. Imidlertid fikk han og USAs ambassadør i Kroatia, Peter Galbraith, i samråd med Holbrooke, ansvaret for å delta i forhandlingene for å få i stand en fredsavtale for Øst-Slavonia, det siste området i Kroatia der serberne fortsatt hadde kontroll (Fixdal, 2016b: 115; Moen, 2009: 108-110; Stoltenberg & Eide, 1996: 383). Øst-Slavonia var et landområde ved Kroatias grense mot Serbia i nordøst. Erdut, på grensen mellom Kroatia og Serbia var det første området som ble utsatt for serbernes etniske rensing i 1991. Da ble kroater og andre folkegrupper myrdet eller jaget på flukt (Moen, 2009: 110, 117). På forhandlingsrommet var serberne lite imøtekommende og ønsket folkeavstemning. Stoltenberg og Galbraith var tydelige på at dette var uaktuelt og at Øst-Slavonia var og skulle forbli kroatisk, noe som enten måtte skje gjennom krig eller gjennom at serberne godtok dette gjennom en avtale. Den 12. november hadde serberne snakket med Milosevic og resignerte. De var klare til å undertegne, og samme dag ble den siste våpenhvileavtalen, Erdut-avtalen, i krigen på Balkan

undertegnet (Moen, 2009: 111). Samtidig beveget Dayton-forhandlingene om Bosnia seg inn i sluttfasen. Amerikanerne hadde flere ganger truet partene med at de kom til å avbryte forhandlingene dersom de ikke kom til enighet. Etter 21 dager med forhandlinger, den 21. november, var også Dayton-avtalen for Bosnia i havn og ble høytidelig undertegnet i Paris 14. desember 1995. Etter fire blodige år med krig som hadde tatt livet av 100 000 mennesker og sendt to millioner på flukt, var det endelig slutt på krigen i det gamle Jugoslavia. Avtalen bevarte Bosnia-Hercegovina som en løs stat delt inn i to deler bestående av Føderasjonen Bosnia-Hercegovina med 51 % av territoriet og Republika Srpska, de serbiske områdene i Bosnia, med 49 %. Her skulle staten ha et presidentskap der en president fra hver av de tre etniske gruppene skulle utgjøre dette presidentskapet. På grunn av mangel på vilje til å gjennomføre avtalen, har også det internasjonale samfunnet blitt nødt til å påta seg en slik jobb. Her har NATO-styrker hatt oppdraget med å sikre avtalen militært, et arbeid som EU-styrker overtok i desember 2004, mens en såkalt Høyrepresentant i form av en spesialutsending fra EU har måttet overvåke den sivile delen av implementeringen av avtalen. Her var EUs Carl Bildt den første Høyrepresentanten (Moen, 2009: 111-114, 121; Stoltenberg, 2017; Stoltenberg & Eide, 1996: 392-393). 14 år etter undertegnelsen av Dayton var landene fortsatt avhengig av et slikt internasjonalt nærvær for at Dayton-avtalen skulle fungere (Moen, 2009: 112). I dag ser det imidlertid ikke spesielt lovende ut i Bosnia. Dayton fungerer i prinsippet som en fredsavtale, men det går ikke bra med forholdene i Bosnia. Senest i fjor var det en økt fare for en ny væpnet konflikt. Generelt er det en utpreget manglende tillit mellom de politiske lederne til å finne en løsning. De underliggende konfliktene ligger der fortsatt og de politiske lederne og deres grunnholdninger er stort sett de samme som ved krigens slutt. Fredspolitikere, altså de som kan forsones, mangler fortsatt (Norsk forsker, 2017; Stoltenberg & Eide, 1996: 415). Forutsetningene for en endring eller, i det minste, en positiv utvikling og en løsning som kan være bærekraftig er dårlige. Verken fra bosnisk eller internasjonal side har man hatt noen form for forsoningsprosess, der Bosnia på en måte gikk rett over til en statskonstruksjon som var tvunget på dem og som bare til en viss grad har fungert. Det er heller ikke noen internasjonal garantist i området lenger. USA har trukket seg ut og målet var at EU skulle ta en sterkere rolle gjennom en ambisjon om å finne en løsning med en tilnærming til EU-medlemskap og medlemskapsprosessen. Likevel har utfordringene i EU gjort en slik utvidelse uaktuell i flere år framover, og befolkningen er derfor også i stor grad overlatt til seg selv. De skjønner at de må velge de politikerne som de tenker kan ivareta deres interesser dersom det skulle bli en ny konflikt (Norsk forsker, 2017). Det er også nye problemer knyttet til Kosovo-området, der det brøt ut krig mellom et albansk

flertall og serberne våren 1998 som varte fram til sommeren 1999. Her har imidlertid partene kommet til et punkt hvor de er villige til å forhandle og skjønner at det er et mulighetsrom for å finne en løsning gjennom en avtale. Samtidig er dette også en konflikt som dreier seg om et mindre område som er mindre demografisk og etno-politisk komplekst enn Bosnia, noe som gjør en slik konflikt enklere i seg selv (Moen, 2009: 118; Norsk forsker, 2017).

### **5.2.5 Stoltenbergs krevende arbeid i Bosnia**

Dayton-avtalen var den tredje av de omfattende fredsplanene som ble utarbeidet for Bosnia. Den første var Vance-Owen-planen, som i mai 1993 ble torpedert av de bosniske serberne. Den andre var Invincible-planen, slik den ble videreført gjennom EUs Handlingsplan ved inngangen til 1994. Det var de bosniske muslimene som hadde hovedansvaret for at en slik plan ikke lyktes. I november 1995 ble altså Dayton-avtalen underskrevet og freden var et faktum (Stoltenberg & Eide, 1996: 393-394). Likevel har flere i ettertid påpekt at det ikke var så stor forskjell mellom den fredsavtalen partene kom fram til i 1995 og den som ble forhandlet frem av Stoltenberg og Owen høsten 1993 (Moen, 2009: 111-112). Stoltenberg sier at han er overbevist om at hans og Owens fredsplan ville fungert minst like godt som Dayton-avtalen (Moen, 2009: 111). Gro Nystuen, som muligens er Norges fremste ekspert på Dayton-avtalen, sier også at de to avtalene er temmelig like, både når det gjelder deres innhold og struktur. Den største forskjellen er at Stoltenberg-Owen-planen delte Bosnia inn i tre republikker, mens Dayton-avtalen delte landet inn i to. Dette henger sammen med at muslimene og kroatene i Bosnia i mellomtiden hadde gått sammen i en føderasjon som gjorde dem til én republikk. Likevel var de i realiteten like splittet som de alltid hadde vært (Moen, 2009: 111-112). I bunn og grunn ønsket ikke partene Dayton-avtalen heller, men på grunn av USAs store press, hadde de liten valgmulighet. I Dayton-prosessen var USA en klar og ubestridt leder og tok i bruk en kombinasjon av trusler og løfter for å tvinge partene til enighet, noe de også hadde muligheten til fordi de både hadde vilje og de nødvendige maktmidlene til å kunne gjøre dette (Fixdal, 2016b: 133-134; Moen, 2009: 112).

Stoltenberg (2017), en mann som sjelden blir sint, er tydelig irritert når han snakker om USAs rolle i fredsprosessen på Balkan. Han mener at det at han og David Owen ikke greide å skape fred som meglere er mye takket være amerikanerne og den måten de valgte å forholde seg til fredsprosessen på. Stoltenberg ser bare små forskjeller mellom Dayton-avtalen og Invincible-planen og pleier i den forbindelse å si at den store forskjellen mellom disse avtalene er den som ligger på kirkegårdene i Bosnia (Moen, 2009: 81; Stoltenberg, 2017). Han mener det

kunne vært fred i 1993, men istedenfor fikk man to nye år med krig, titusener av drepte og et utallig antall flyktninger (Moen, 2009: 81). Stoltenberg og Owen prøvde hele tiden å få USA til å involvere seg i selve forhandlingene nettopp fordi de visste at dette ville legge et helt annet press på partene. Selv om amerikanerne ga uttrykk for at de ikke ønsket å involvere seg, meldte de seg heller aldri helt ut og overlot arbeidet til europeerne. De stod på sidelinjen og kom med innspill til partene, noe som ødela FN og EUs muligheter til å få slutt på krigen på egenhånd (Moen, 2009: 81; Stoltenberg, 2017). Amerikanerne ga hele veien de bosniske muslimene sin støtte. Denne støtten fra USA skyldtes at aggresjon og etnisk rensing ikke var noe som skulle lønne seg og amerikanerne mente at bosnjakene var de største ofrene for slik etnisk rensing. Det hadde vært brudd på menneskerettigheter på alle sider i konflikten, men amerikanerne betraktet bosnjakene som mer offer enn overgriper og de delte også bosnjakenes idé om et multietnisk Bosnia. Denne amerikanske støtten var sannsynligvis avgjørende for de bosniske muslimenes avvisning av Invincible-planen, fordi det da ble umulig å inngå avtaler med Izetbegovic. For hans del var det ingen vits i å gå med på kompromisser med meglernes når han selv visste at han uansett hadde USA i ryggen (Moen, 2009: 81, 120; Norsk forsker, 2017). Når Stoltenberg og Owen på grunn av forholdet mellom Europa og USA på denne måten ble gående å megle i et slags maktvakuum, gjorde ikke det meglingsarbeidet noe lettere for dem. Europa ville gjerne få til en avtale, men fikk det ikke til. De trengte militær makt for å kunne påvirke prosessen. Dette hadde de ikke og derfor ble det meste bare ord. USA hadde derimot slik makt, men ønsket ikke å benytte seg av den. Derfor måtte Stoltenberg og Owen spille på partene og deres fornuft, og eventuelt deres ønske om å skape fred. Problemet var bare at partene egentlig ikke ønsket fred. De tjente også mye penger på krigen gjennom smugling av alt fra våpen til mat. Derfor ville det å inngå fred ødelegge denne "butikken" (Moen, 2009: 83).

Stoltenberg (2017) er tydelig på at hans og Owens meglersrolle var en tydelig tilretteleggerrolle. Siden partene ikke var engasjert i å få til fred fordi de tjente penger på krigen vedvarte, gjorde de heller ikke mye for å få til gode forhandlinger, og ren tilrettelegging ble dermed også vanskelig. Partene satt totalt passive på alle møter og ventet på forslag og initiativ fra de to meglernes. Da ble behovet for å gå inn i forhandlingene og legge mer press på partene større, og også å ta styringen i forhandlingene. Stoltenberg og Owen var nødt til å legge opp innholdet for alle møtene og kontinuerlig legge forslag på bordet. I tillegg var de også med på å formulere avtaleutkast underveis (Moen, 2009: 311; Stoltenberg, 2017). Stoltenberg mener likevel at de var tilretteleggende meglere i den forstand at når det ikke

skjedde noe, så måtte de komme med forslag for å få bevegelse i forhandlingene (Stoltenberg, 2017). De opplevde stadig å få kritikk for å være for serbervennlige, beskyldninger som Stoltenberg mener reduserte hans egen evne til å bidra personlig med fredsinitiativ (Moen, 2009: 113, 310; Stoltenberg, 2017). Samtidig mener han at noe av kritikken mot dem var et resultat av at deres nøytralitet fungerte som en form for ettergivenhet overfor serbernes aggresjon (Moen, 2009: 113, 310). Partene forventet til enhver tid, spesielt med Stoltenbergs kjennskap til området, at han skulle ta deres side, noe som førte til at en holdning som ikke innfridde hver enkelt parts forventninger, ble sett på som et brudd på nøytraliteten (Stoltenberg, 2017). Stoltenberg (2017) mener imidlertid selv at han var eksemplarisk upartisk i sitt meglararbeid ved å være knallhard på å se alle sider av saken og alle dokumenter. Amerikanerne var, etter at de tok over forhandlingene i 1995, ikke upartiske meglere. De gikk, både før og under forhandlingene, aktivt inn for å endre maktforholdene mellom partene. De hadde mål om å svekke serberne, både for å muliggjøre en forhandlet løsning, og for å få til en avtale som var så gunstig som mulig for bosnjakene. På mange måter kan man si at amerikanerne manipulerte partene og forhandlingsprosessen for at partene skulle komme til enighet om en avtale (Fixdal, 2016b: 133-134).

Selv om Kjell Erik Møgster Moen (2009: 113) og Stoltenberg (2017) er tydelige på at Stoltenberg og Owen ikke lyktes som meglere, mener Stoltenberg (2017) at nettopp de kavalkader med forslag til fredsavtaler, og da spesielt det han kaller Stoltenberg-Owen-planen, bidro til at fredsprosessen i hvert fall ble ledet et steg i riktig retning. Planen kan betegnes som et utkast til den endelige Dayton-avtalen nettopp fordi avtalene er å betrakte som relativt like (Stoltenberg, 2017). Det foregikk kontinuerlige forhandlinger om ulike våpenhvile- og fredsavtaler (Stoltenberg, 2017; Stoltenberg & Eide, 1996). Stoltenberg lyktes riktignok med Erdut-avtalen for Øst-Slavonia. Å løse konflikten her ble viktig fordi en slik territoriell uenighet om grenselinjer ble sett på som del av en større regional avtale, og når man hadde valgt en tilnæringsmåte til Dayton-avtalen der man skulle få Kroatia og Serbia som garantister for Dayton, så var man også helt avhengig av å få løst denne delen først. Den ble altså en viktig forutsetning for oppsettet til Dayton. Likevel var denne konflikten mer begrenset enn den som utspant seg i Bosnia. Konflikten i Bosnia ble sett på som viktigst å løse (Norsk forsker, 2017). Stoltenberg (2017) mener også at det er en trøst for FN og EU nettopp det at deres arbeid i fredsprosessen i hvert fall var med på å forhindre at krigen spredte seg til andre områder og til EU, noe som kunne vært katastrofalt for Europa. Selv om han er tydelig på at han og David Owen – FN og EU – ikke greide å skape fred og få slutt på



krigen som meglere, kan han derfor likevel, i hvert fall til en viss grad, slå seg til ro med at han har bidratt til å gjøre en forskjell (Moen, 2009: 113; Stoltenberg, 2017). På spørsmål om han betrakter arbeidet som vellykket, ønsker han heller å formulere seg annerledes gjennom å beskrive det som ikke bortkastet (Stoltenberg, 2017).

### **5.3 Fredsprosessen i Sri Lanka – en fredsprosess der freden uteble**

I årene fra 1997 og frem til 2009 støttet Norge fred- og forsoningsarbeidet i Sri Lanka og fungerte som tilrettelegger for forhandlingene mellom geriljaorganisasjonen De tamilske tigrene (LTTE) og den srilankiske regjeringen fra 1999 og fram til 2006 (Utenriksdepartementet, 2014; Utenriksdepartementet, 2016b). Dette foregikk etter at frigjøringsorganisasjonen LTTE, under Prabhakarans ledelse, ble den dominerende tamilske motstandsgruppen. De kjempet aktivt for en selvstendig tamilsk stat i Sri Lankas nordlige- og østlige del, kjent som Tamil Eelam, og etter at situasjonen utover 70- og 80-tallet hadde blitt stadig mer spent var tjueseks år med borgerkrig i gang. Da Norge ble involvert i fredsprosessen i 1999 hadde konflikten pågått siden 1983 og gjentatte meglingsforsøk på slutten av 80-tallet, hovedsakelig med India i hovedrollen, hadde foreløpig ikke gitt resultater (Kristoffersen, 2009: 43; Nissen, 2016b: 144-146). Dette hadde også ført til en økende mistillit mellom partene og svært fastlåste posisjoner (Sørbø, 2014: 4). Konflikten var svært dyptgående og krevende, og nordmennene måtte være tålmodige (Nissen, 2016b: 149).

#### **5.3.1 Det militære styrkeforholdet**

Etter at Kumaratunga ble valgt som president i 1994 gikk Sri Lanka i 1995 inn i en ny periode med krig, eller det som er kjent som den tredje fasen av krigens til sammen fire faser (Nissen, 2016b: 146-147). Denne varte fram til 2001, og pågikk parallelt med de første årene med norsk fredsmeglingsarbeid. Kumaratunga hadde gått til valg på en politisk plattform der løftet om fred stod sterkt. Det å skape fred i Sri Lanka var imidlertid ikke lett. Den tredje fasen med krig startet med flere massive militæroffensiver fra regjeringens side som rammet de tamilske områdene. Dette var en del av Kumaratungas og regjeringens strategi om krig-for-fred, der målet var å sikre fred ved å beseire LTTE militært, men samtidig jobbe med å komme fram til politiske forslag for å få til et moderat tamilsk selvstyre. Blant annet fikk regjeringen raskt kontroll over byen Jaffna, som egentlig hadde vært tamilenes hovedskanse og tenkt som hovedstaden i en uavhengig tamilsk stat. Fasen var også preget av vekslende perioder med høy og lav intensitet på slagmarken, noe varte fram til våpenhvileavtalen som ble meglet fram med norsk hjelp og inngått i 2002. Også LTTE fortsatte sin geriljakrigføring fra flere av

basene, i tillegg til å iverksette flere selvmordsangrep. Det var altså tydelig at ingen av partene hadde et ønske om å satse på fred fordi de fryktet at den andre parten skulle føre dem bak lyset og erobre ytterligere makt. Med andre ord var siste halvdel av 90-tallet preget av en periode der krigen bølget frem og tilbake, og der en løsning virket lite sannsynlig. Likevel skrev Kumaratunga i 1999 ut nyvalg og drev aktiv kampanjevirkosomhet for å bli valgt til president i seks nye år. Dette ble risikofylt og tre dager før valget prøvde LTTE å ta livet av henne i en selvmordsbombeaksjon. Hun kom fra hendelsen med livet i behold og sikret seg seieren i valget, men hun ble blindet på det ene øyet i aksjonen. I etterkant av hendelsen valgte hun overraskende nok, istedenfor å erklære krig, å se etter muligheten for direkte forhandlinger ettersom hennes tidligere strategi ikke hadde lyktes. LTTE var militært sterke på dette tidspunktet og skjønnte at de hadde et godt utgangspunkt for forhandlinger, noe som gjorde dem villige til å prøve. Begge parter hadde gjort militære fremskritt og hadde dermed et håp om at det var mulig å få til en avtale som var fordelaktig for dem. Imidlertid trengte de en tredjepart og da ble spørsmålet hvem som kunne spille en slik rolle (Nissen, 2016b: 146-147).

### **5.3.2 Forhandlinger med Norge som tredjepart**

Den norske regjeringen hadde siden 1991 tilbudt seg å spille rollen som tredjepart og megler i prosessen (Sørbø, 2014: 3). Likevel kan man snakke om et norsk engasjement i Sri Lanka helt siden slutten av 1960-tallet (Kristoffersen, 2009: 43). Fra 1967 var Norge engasjert i Sri Lanka gjennom bistand til utviklingsarbeid, og fra 1977 ble landet hovedsamarbeidsland for norsk bistand, med journalist og leder for det norske førstehjelpsprosjektet i Sri Lanka, Arne Fjørtoft som hadde spesielt nære forbindelser til landet (Kristoffersen, 2009: 43; Nissen, 2015: 124). Etter at opptøyene brøt ut i 1983 hadde UD kontinuerlig prøvd å holde seg oppdatert om de initiativene som ble tatt, og fulgte forhandlingsforsøkene tett med den hensikt om mulige norske bidrag til en løsning. Fjørtoft ble også i 1990 anmodet av Sri Lankas utenriksminister om å undersøke mulighetene for å opprette en hemmelig kanal for samtaler med LTTE, men disse planene måtte etter hvert avlyses (Kristoffersen, 2009: 43; Nissen, 2015: 124-125). Kontakten med Sri Lanka fortsatte imidlertid under statsminister Gro Harlem Brundtlands tredje periode og i januar 1991 tilbød Norge seg å være vertskap for fredssamtaler mellom partene, et tilbud som imidlertid ble avslått (Nissen, 2015: 125). Utover på 1990-tallet ble den norske ambassaden i New Delhi i økende grad deltaker i kontaktarbeid og Fjørtoft prøvde flere ganger å få partene til forhandlingsbordet. Selv om slike forsøk var finansiert av norsk UD, ble de ikke ansett som offisielle norske bidrag. I 1996 opprettet Norge

også ambassade i Sri Lanka (Kristoffersen, 2009: 43-44). Den norske regjeringen holdt altså den diplomatiske døren åpen gjennom hele 90-tallet (Nissen, 2015: 125).

I prosessen med å finne en tredjepart mellom partene i 1999 var flere stater og internasjonale aktører inne i bildet og det var mange hensyn å ta. Den srilankiske regjeringen ønsket ikke å miste kontrollen over fredsprosessen, og India var opptatt av å holde på den kontrollen de hadde over store deler av regionen. Derfor var FN et nedstemt alternativ. Samtidig ønsket Tigrene en sterk leder nettopp fordi de selv var både politisk, økonomisk og militært svakere enn regjeringssiden, og de fryktet at en svak leder ville favorisere regjeringen. En sterk leder betød derfor en statlig aktør og ikke en internasjonal organisasjon (Nissen, 2016b: 147). Både Canada og Storbritannia hadde forbindelser til Sri Lanka, men var derimot uaktuelle på grunn av kolonifortiden til det britiske samveldet. USA var verken ønsket av regjeringen eller av Tigrene. Regjeringen ønsket ingen stormakt, mens LTTE mente at amerikanerne sympatiserte for mye med regjeringen. Presidenten kunne akseptert India, men dette var uaktuelt for Tigrene fordi de hadde blitt terrorlistet av Delhi i 1992 etter å ha drept statsministeren i en selvmordsaksjon (Nissen, 2016b: 147-148). I tillegg var heller ikke inderne så interessert i å engasjere seg på nytt på grunn av at tidligere forsøk ikke hadde ført fram (Nissen, 2015: 145; Nissen, 2016b: 169). Valget falt til slutt på Norge, som lenge hadde vært en viktig bistandsaktør i landet (Nissen, 2016b: 148). Begge partene ønsket en statlig aktør, men Norge var ikke en sterk internasjonal aktør. I tillegg hadde Norge heller ingen egeninteresser i regionen, i motsetning til flere andre land, og utgjorde dermed ingen trussel. Oslo-avtalen mellom Israel og PLO spilte også inn. Etter denne avtalen økte presset utenfra, spesielt fra tamiler, og en norsk motivasjon til å fremme fred flere steder i verden stod sterkt. Erfaringen fra andre fredsprosesser, både den i Midtøsten og den i Guatemala, var også tillitvekkende. Norge fikk også grønt lys av India, noe som var viktig. Derfor ble Norge i 2000 invitert av den srilankiske regjeringen og LTTE til å tilrettelegge for fredsforhandlinger (Nissen, 2016b: 148; Sørbo, 2014: 3-4). Det var også en bestemt hendelse som fikk stor betydning for den forestående fredsprosessen og dens utvikling. I 1999 gikk den norske regjeringen med på et forslag fra norske tamiler om å ta med LTTEs fremste sjefsideoolog Anton Balasingham, som var alvorlig nyresyk, til Norge og Oslo for at han skulle få medisinsk behandling i form av en nyretransplantasjon. Balasingham var nemlig tiltenkt rollen som hovedforhandler for Tigrene, men han var så syk at han ikke ville overleve uten en nyretransplantasjon. Det var ikke mulig å få gjennomført denne i Sri Lanka. Etter at Norge sa ja, ble han derfor i hemmelighet fløyet til Rikshospitalet i Oslo og fikk utført en vellykket nyretransplantasjon. I tillegg til at

operasjonen bidro til at norsk UD fikk en nødvendig forbindelse og kanal til LTTE, ble det gjennom Balasingham også etablert en indirekte linje mellom UD og lederen for Tigrene, Prabhakaran, noe som var helt nødvendig for at fredsprosessen skulle fungere (Nissen, 2015: 145; Nissen, 2016b: 148-149). Operasjonen skapte et godt forhold mellom norsk UD og Tigrene og ble også et siste dytt for at fredsprosessen skulle komme skikkelig i gang. I motsetning til LTTE-lederen Prabhakaran, som aldri forlot de LTTE-kontrollerte områdene nord i Sri Lanka, bodde Balasingham i London og hadde tette forbindelser til internasjonale diplomater og politikere. Balasingham var en person som regjeringen i Colombo kunne forhandlet med, og derfor kan nyretransplantasjonen i Oslo også betraktes som en politisk handling av Norge (Nissen, 2015: 145-146; Nissen, 2016b: 149). I Ada Nissen (2015: 139) og hennes intervju med Erik Solheim blir det også tydelig at det fra hans side lå et sterkt personlig motiv i engasjementet i fredsprosessen i Sri Lanka. Han forteller i intervjuet at han utviklet en spesiell interesse for Sri Lanka og konflikten i landet etter at han i 1998 dro til landet for å få litt fred og ro i arbeidet med en bok han holdt på å skrive, som imidlertid hadde lite med Sri Lanka å gjøre. Han bodde da hos sin gode venn, Arne Fjørtoft, som hadde vært bosatt i landet i mange år. Mens Solheim var der fikk han møte politikere og intellektuelle, og medlemmer av de tamilske tigrene. Møtene han hadde i løpet av besøket gjorde et sterkt inntrykk på han, for nesten rett etterpå reiste han til LTTEs internasjonale hovedkvarter i Paris for å lære mer om konflikten og om kravene til den tamilske separatistgruppen. Selv om besøket ikke var så berikende som Solheim hadde håpet på, noe som hang sammen med hans mangel på kunnskap om og forståelse for konflikten, var det vekket en interesse for landet og konflikten. Derfor var det ingen som trengte å overtale ham da de tamilske representantene oppsøkte ham i Oslo senere samme år i forbindelse med Balasinghams nyretransplantasjon. Solheim mente Norge måtte si ja, og han tok med en gang kontakt med utenriksminister Knut Vollebæk for å overbevise han om at Norge måtte akseptere forespørselen om å gi Balasingham medisinsk behandling, noe Solheim sier Vollebæk var positiv til (Nissen, 2015: 139). Dette ble starten på et norsk engasjement i fredsprosessen (Nissen, 2015: 139-140).

### **5.3.3 De første årene med norsk engasjement**

Etter at Norge formelt takket ja til forespørselen fra de to partene om rollen som tilretteleggende megler, tok en norsk gruppe, med SV-politiker Erik Solheim som Norges fredsutsending, fatt på det som nesten ble en ti år lang fredsprosess (Kristoffersen, 2009: 44; Nissen, 2016b: 143, 149). Norge meglet alene, men det var likevel viktig å holde andre stater og internasjonale aktører som hadde interesser i Sri Lanka løpende orientert om hva som

skjedde. Det at Norge stod alene som tredjepart skyldtes at det var få andre internasjonale aktører som ville, eller kunne involveres i arbeidet, men også fordi dette var noe partene på Sri Lanka foretrakk fordi de mente at de hadde mer kontroll over prosessen og dens utfall ved å innrette den slik (Nissen, 2016b: 149-150).

Tidlig i 2000 reiste Solheim og utenriksminister Knut Vollebæk sammen til Colombo for å akseptere mandatet de hadde blitt tildelt. På veien stoppet de i Delhi, der de både fikk Indias anerkjennelse, samtidig som de fikk innsikt i tilstanden i regionen de nå skulle til.

Meglergruppen bestod av Erik Solheim, noen rådgivere i departementet, staben ved ambassaden i Colombo og, fra 2001, statssekretær Vidar Helgesen. I tillegg var den norske ambassaden i Delhi også med på å bidra (Nissen, 2016b: 149-150). Mot slutten av 2000 begynte fredsprosessen virkelig å bevege seg framover og man fikk for første gang til et møte mellom LTTE-lederen og de norske meglere. Etter møtet ble imidlertid prosessen stående relativt stille. Mens LTTE krevde gjensidig våpenhvile og at de selv skulle fjernes fra regjeringens terrorliste før eventuelle forhandlinger, var Kumaratunga lite villig til å gå med på dette før LTTE hadde sluttet med sin væpnede aktivitet. Etter en temmelig låst situasjon fram til desember 2000, erklærte plutselig Prabhakaran en måneds ensidig våpenhvile til tross for at det på slagmarken gikk temmelig bra for han. Gjennom å komme presidenten i møte håpet LTTE-lederen at regjeringen skulle gjengjelde gesten ved å stanse sin militære aktivitet. Våren 2001 jobbet den norske meglergruppen intenst for å få regjeringen til å imøtekomme våpenhvilen til LTTE (Nissen, 2016b: 151-152). Utover våren stoppet forhandlingene derimot opp, prosessen kjørte seg fast og våpenhvilen brøt sammen. I desember 2001 skjedde det et regjeringsskifte som skulle vise seg å få mye å si for fredsprosessen. Etter valget fulgte en midlertidig gjensidig våpenhvile og fornyet vilje til dialog, samt nye møter og samtaler om hvordan en formell våpenhvile kunne etableres (Kristoffersen, 2009: 44; Nissen, 2016b: 153-155). Samtidig førte den politiske endringen også til flere innenrikspolitiske utfordringer som de norske meglere måtte forholde seg til underveis (Nissen, 2016b: 154). Mens Kumaratungas parti SLFP tapte valget mot hovedmotstander UNP, og UNP dannet regjering sammen med flere småpartier og med UNP-politiker Wickremesinghe som ble utnevnt som statsminister, fortsatte Kumaratunga, som i utgangspunktet tilhørte Wickremesinghes politiske motstandere, som president. Hun måtte altså samarbeide med en regjering som bestod av hennes politiske erkerivaler. Mens statsministeren kun konstitusjonelt stod ansvarlig overfor parlamentet og ikke presidenten, var Kumaratunga likevel fortsatt den øverste lederen for regjeringens væpnede styrker, noe som dermed ga henne makt, selv om

hun imidlertid manglet innflytelse over regjeringens anliggender. Wickremesighe hadde gått til valg på løfter om mer effektive fredsforhandlinger med LTTE gjennom tredjepartsmegling og økonomisk liberalisering og vekst, der velgerne, de norske meglere og andre internasjonale støttespillere håpet at statsministeren skulle bidra til et gjennombrudd i forhandlingene. Dette viste seg imidlertid å innebære at president Kumaratunga ble satt på sidelinjen og etter hvert stengt ute av fredsprosessen (Nissen, 2016b: 154-156).

I starten av 2002 begynte arbeidet med en våpenhvileavtale mellom partene etter at det første møtet med den nye regjeringen hadde funnet sted i januar 2002. Både regjeringen og LTTE hadde samtidig forpliktet seg til ensidige våpenhviler, men disse løp ut i slutten av februar. Mye tid hadde de altså ikke dersom målet var en gjensidig forpliktende og mer langvarig våpenhvile før nye voldshandlinger brøt ut. Kumaratunga ble kontinuerlig holdt løpende orientert om det pågående arbeidet både av norske meglere og India. Likevel sørget Wickremesinghe for at presidenten ikke fikk delta på møtene på grunn av en frykt for at presidenten skulle komme med innvendinger som ville bremse eller avspore hele prosessen. Dette var også noe norske tilretteleggere aksepterte ettersom de ikke ønsket å blande seg for mye inn i det indre politiske livet i Sri Lanka (Nissen, 2016b: 155-156). I februar 2002 signerte regjeringen og LTTE endelig en gjensidig omfattende våpenhvileavtale, i tillegg til en plan for videre forhandlinger og etablering av hvert sitt fredssekretariat. Selv om den endelige avtalen var skrevet av partene selv, var den svært lik utkastet til de norske meglere. Kumaratunga var irritert og beskyldte Norge for å ha holdt henne utenfor prosessen i tillegg til å ha utvidet rollen fra tilrettelegger til klassisk megler. Dette var et problem fordi det, dersom det var tilfellet, gikk imot det formelle mandatet Norge hadde fått av henne i 2000 som bare innebar tilrettelegging. Det å utarbeide avtaleutkast var innblanding i landets innenrikspolitikk og kunne derfor være i strid med statsuvereniteten til landet (Nissen, 2016b: 156). Som del av avtalen ble det også opprettet et norskledet nordisk observatørkorps, eller en uavhengig og ubevæpnet internasjonal overvåkingsmekanisme, Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM) (Kristoffersen, 2009: 44; Nissen, 2016b: 156). Våpenhvileavtalen stanset det meste av volden og mange liv ble spart, i tillegg til at den la grunnlaget for videre samtaler fordi den førte til de første direkte samtalene mellom partene på mange år, og starten på de to første av de seks oppfølgende forhandlingsrundene. Dette bidro til økende optimisme. Også en tredje runde med forhandlinger ble holdt i Oslo i slutten av 2002. Likevel gikk prosessen raskt i stå. Ingen av de to neste forhandlingsrundene ga resultater og SLMM kunne rapportere om stadige brudd på våpenhvilen, spesielt av LTTE (Nissen, 2016b: 156-157; Sørbo, 2014:

4). Også dårlige forhold mellom presidenten og statsministeren var et forstyrrende og tilbakevendende element i prosessen (Nissen, 2016b: 157).

### **5.3.4 Konstitusjonell krise, en ny president og krigens brutale avslutning**

Etter at LTTE i løpet av store deler av 2003 holdt seg unna prosessen og ikke ønsket å delta på møter og kritikken mot den norske innsatsen som megler stadig økte, bestemte Tigrene seg i oktober plutselig for å vende tilbake til forhandlingsbordet. Likevel førte dette ikke til noe gjennombrudd. Mens Wickremesinghe og UNP-regjeringen hans var villige til å forhandle med LTTE om det nye forslaget om en midlertidig plan for maktfordeling i de områdene LTTE kontrollerte, hadde Kumaratunga fått nok av statsministerens tilnærming. I november erklærer hun unntakstilstand mens statsministeren var på statsbesøk i USA og tok kontroll over de tre viktige departementene forsvar, media og politi. I tillegg oppløste hun parlamentet og stanset alle muligheter til å forhandle med Tigrene om det nye forslaget. Selv om Wickremesinghe var rasende og nektet å akseptere Kumaratungas avgjørelse, var det lite han kunne gjøre. Et allerede kjølig forhold mellom to politiske hovedpersoner hadde nådd frysepunktet (Nissen, 2016b: 158-159). Denne konstitusjonelle krisen i 2003 markerer starten på fredsprosessens sammenbrudd (Kristoffersen, 2009: 44; Nissen, 2016b: 173). Etter at krisen løste seg i april 2004 ble det holdt nytt valg i Colombo. Mens Kumaratunga fortsatte som president, ble statsminister Wickremesinghe erstattet av SLFP-politiker Mahinda Rajapaksa. De var begge fra samme parti og nå kunne Kumaratunga igjen ta kontroll over fredsprosessens. Derfor begynte hun arbeidet med sitt ønske om å få i gang forhandlingene igjen og påfølgende samtaler om hvordan disse forhandlingene skulle legges opp (Nissen, 2016b: 162-163, 173). Den 26. desember 2004 ble Sri Lanka imidlertid rammet av en enorm tsunami som resulterte i store tap av menneskeliv og enorme materielle ødeleggelser (Nissen, 2016b: 163).

Mens tsunamien krevde sitt skjedde det i etterkant også en økning i voldsbruk og krigshandlinger. Kumaratunga var innstilt på å gjenoppta samtaler med LTTE og henvendte seg til Norge. Samtidig som volden eskalerte utover sommeren 2005 var Kumaratungas presidentperiode også i ferd med å løpe ut og hun kunne ikke bli gjenvalgt. Derfor var det heller ikke mye som kunne gjøres før en ny president var på plass etter valget i november (Nissen, 2016b: 163-164). De to kandidatene til presidentembetet var statsminister Rajapaksa og den tidligere statsministeren Wickremesinghe. Nordmennene var bekymret når det gjaldt Rajapaksa fordi han hadde gitt veldig blandede signaler om hva han mente om en fortsettelse

av fredsprosessen. Den 17. november vant Rajapaksa valget med knapp margin. Dette interne maktskiftet satte etterhvert fredsprosessen langt tilbake og Rajapaksas seier viste seg å bli fatal for både Tigrene og utviklingen i Sri Lanka (Nissen, 2016b: 143, 164-165). I perioden fra 2005 og fram til 2009 fortsatte fredsprosessen formelt, men barrierene mot meglingsmuligheter stod i kø. Begge partene var usikre på om det virkelig var videre forhandlinger eller mer krigføring som var mest hensiktsmessig for å nå sine mål (Nissen, 2016b: 143). Den nye presidenten Rajapaksa var ingen stor tilhenger av fredsforhandlingene og ga få tegn om at han ønsket en videre norsk tredjepartsrolle. Samtidig manglet Norge de nødvendige pressmidlene for å kunne endre hans tilnærming til konflikten (Nissen, 2016b: 165-166, 169). Norge ble i Sri Lanka etter regjeringsskiftet, men etter et siste mislykket forsøk på å få i stand forhandlinger i 2006, blusset krigshandlingene opp igjen og mot slutten av året trakk også den norske meglergruppen seg ut av landet og fulgte prosessen fra Oslo og ambassaden i Colombo (Kristoffersen, 2009: 44; Nissen, 2016b: 168). Krigen økte stadig i omfang og i 2008 ble våpenhvileavtalen sagt opp da den srilankiske regjeringen offisielt trakk seg fra avtalen. Løsningen skulle vise seg å bli militær heller enn politisk. Våren 2009 satte den srilankiske regjeringen inn en siste, kraftig militær offensiv, presset Tigrene sammen på et stadig mindre territorium og nedkjempet de tamilske tigrene fullstendig i det som i ettertid har blitt betegnet som en stor humanitær katastrofe (Nissen, 2016b: 143, 168). Etter den blodige slutten på krigen, der regjeringsstyrkene hadde tatt livet av rundt 40 000 mennesker, blant annet toppledelsen i LTTE, sammen med mange tusen uskyldige tamiler, kunne regjeringen i Colombo den 17. mai 2009 informere Oslo om at den tjueseks år lange krigen nå var over (Nissen, 2016b: 168-169). I etterkant av dette har det også vært fred på Sri Lanka, men det er ikke et resultat av en fredelig forhandlingsprosess, men heller en fred som eksisterer hovedsakelig på den ene partens premisser, der freden bygger på en militær løsning, eller offensiv, og hvor den sterkeste parten både militært og politisk, reduserer den svakere parten (Nissen, 2016b: 143, 169-171).

### **5.3.5 Norge i Sri Lanka**

Under fredsprosessen i Sri Lanka ble utfordringene for store for Norge. Norge stod ensom og alene som tredjepart fra første dag. I tillegg til mangel på andre internasjonale aktører som ville eller kunne involveres i prosessen, samarbeidet den lille meglingsgruppen til UD heller ikke systematisk med norske NGOer eller forskere som kunne bidra med kunnskap og internasjonale nettverk (Nissen, 2016b: 150). Den norske fredsprosessen i Sri Lanka ble styrt og utført av UD selv (Sørbo, 2014: 10). Det var den norske meglergruppen som hovedsakelig



stod for arbeidet, der UD foretrakk å ha ansvaret for å styre prosessen alene (Nissen, 2015: 150; Nissen, 2016b: 150). De hadde ikke noe direkte samarbeid med sivilsamfunnsaktører, noe som både hang sammen med at det ikke fantes noen nærliggende samarbeidspartner av NGOene, men også fordi meglingsgruppen selv mente at den hadde den tilstrekkelige kunnskapen eller eventuelt kunne skaffe seg den. Dersom de norske meglerne manglet kompetanse, var tanken at dette var noe de kunne finne i utlandet og da spesielt i India (Nissen, 2016b: 150-151). I tillegg hadde den politiske makten og prestisjen som fulgte med fredsdiplomati etter hvert fått så stor betydning, noe som førte til at UD selv hadde et sterkt ønske om å beholde kontrollen i en slik prosess (Nissen, 2015: 264). Noen få ikke-statlige aktører, som både bistandsarbeider og tidligere politiker Arne Fjørtoft, sosiologen Grete Brochmann og den katolske kirken, med hjelp av den norske ambassadøren til Sri Lanka, Jon Westborg, hadde bidratt i de tidlige stadiene av prosjektet i Sri Lanka. Likevel var det få norske ikke-statlige funksjonærer som deltok med sentrale roller da fredsprosessen for alvor kom i gang. Mens Brochmann tydelig hadde uttrykt at hun ikke ønsket å ha noen sentral rolle i fredsprosjekter, ble Fjørtoft derimot, uten selv å ha spurt om det, gradvis presset ut på sidelinjen. Selv om ambassadør Jon Westborg også innledet forsøk med å spille på den katolske kirken i innledende forhandlinger, ble de aldri en offisiell medarbeider i fredsprosessen. Da det ble bevegelse i prosessen i 2001, bestod de nordmennene som var involvert kun av politikere og diplomater. Mens ambassaden i Colombo fikk ansvaret for forbindelsen til den srilankiske regjeringen, hadde Oslo, og hovedsakelig Solheim, ansvaret for å utvikle kontakten med LTTE (Nissen, 2015: 150-151).

I møte med konflikten i Sri Lanka viste de norske meglerne seg å bli sjanseløse. Som følge av at Norge meklet alene og dermed hadde begrenset internasjonal støtte, var mangelen på politiske virkemidler i form av virkningsfulle og effektive maktmidler som kunne brukes til å presse eller lokke partene til å inngå avtaler, stor. De hadde liten innflytelse over Sri Lankas innviklede innenrikspolitik og maktkampene på den srilankiske politiske scenen. I tillegg bidro også intern splittelse og ikke-forsonlige handlinger fra LTTE til å gjøre fredsarbeidet enda vanskeligere. LTTE var stemplet som en terroristorganisasjon både av regjeringen i Sri Lanka og av flere sentrale internasjonale aktører, deriblant USA, noe som gjorde en dialog med Tigrene mer komplisert. En kombinasjon av dette ble svært uheldig for Norge (Nissen, 2016b: 143-144, 149-151, 169). Samtidig var også USA lite interessert i å involvere seg i prosessen. I tillegg til deres terrorlisting av LTTE og annen tilnærming til Tigrene enn det som var tilfellet for Norge, ble USA i 2001 opptatt av helt andre ting; de stod midt oppe i et

militært engasjement i Afghanistan og Irak etter terrorangrepene 11. september 2001 og prøvde også på samme tid å bygge opp et bedre forhold til India. Ettersom meglere fra India eller FN heller ikke var aktuelle, ble Norge svært ensom i posisjonen som megler (Nissen, 2016b: 169; Norsk forsker, 2017). Norge skulle fungere som tilrettelegger, sendebud, klagemur og praktisk organisator, men skulle ikke intervensjonere direkte gjennom politiske forslag eller bruk av makt. Likevel gled de fort inn i en rolle som var mer lik en klassisk meglerrolle. Målet var at det var partene som skulle "eie" prosessen og selv utarbeide og legge fram forslag til kompromisser og avtaler, mens Norge skulle fungere som guide. Imidlertid var de hele tiden klare på hvilke løsninger de mente var best for landet, noe de var villige til å vise i diskusjoner og som også påvirket andres syn på Norges rolle. Norge fikk i løpet av fredsprosessen økende kritikk for sin innsats som megler i Sri Lanka. Dette var en kritikk som i hovedsak gikk ut på at de var for tamilvennlige og dermed ikke egnet seg som megler (Nissen, 2016b: 143, 151-152, 155). Norske meglere har også i ettertid fått kritikk for at de ikke trakk seg fra fredsprosessen i 2006 da Rajapaksa kom til makten og gjorde det tydelig at han ikke var tilhenger av fredsprosessen. Mange har ment at Norge, uten å være bevisst på det, ga Rajapaksa muligheten til å late som om han fortsatt var interessert i en forhandlet politisk løsning, selv om han egentlig hadde planer om å føre krig. Med tanke på den alvorlige militære offensiven som var rett rundt hjørnet, hadde det muligens vært bedre å trekke seg ut slik at resten av verden ikke skulle få et feilaktig inntrykk av at det fortsatt var liv i fredsprosessen (Nissen, 2016b: 170).

## **6 Betingelser for vellykkethet - sammenligning av de tre fredsprosessene ved bruk av den indirekte forskjellsmetoden**

Figur 1 har vist at Norge siden begynnelsen av 1990-tallet i en eller annen grad har vært engasjert i forhandlinger i til sammen 23 ulike fredsprosesser. Samtidig viser figuren også at det ikke eksisterer noen tydelig sammenheng mellom de to variablene; norsk aktivitetsnivå og grad av vellykkethet i fredsforhandlinger. Figuren besvarer også oppgavens første problemstilling gjennom å illustrere at den norske innsatsen etter 1990 egentlig ikke har vært så vellykket som det ofte framstilles.

Rolf Tamnes (1997: 383-384) har påpekt at den stigende optimismen, og en tro på Norges muligheter til å påvirke i disse internasjonale fredsprosessene – og dermed også en tro på at man som småstat har noe å utrette i et stort politisk landskap – sannsynligvis har vært med på å farge et norsk selvbilde som ikke alltid gjenspeiler virkeligheten og vellykketheten til det norske fredsdiplomati. Figur 1 synes å bekrefte dette. Det som i dag ofte blir betegnet som en overdreven oppfatning av Norges muligheter til å skape fred på den internasjonale politiske arenaen er et naturlig resultat av optimismen på 1990-tallet (Liland og Kjerland, 2003: 95). Siden figur 1 gir et bilde som skiller seg fra den oppfatningen og fremstillingen man ofte har hatt av 25 år med norsk fredsarbeid, blir det også viktig å finne ut hva nordmenn faktisk er gode på i fredsarbeid og hvorfor Norge ikke lykkes med å få parter til å komme frem til en endelig fredsavtale. Dette skal en sammenligning av fredsprosessene i Guatemala, på Balkan og i Sri Lanka gi svar på. Ved å studere hva som var tilfellet for hver av dem når det gjelder bestemte faktorer underveis i prosessen, er målet å komme fram til betingelser som er nødvendige for vellykkethet i fredsprosesser. En bevissthet om hvilke betingelser og forhold som kan være viktige for å lykkes blir også relevante i vurderingen av norsk deltakelse i andre og senere fredsforhandlingsprosjekter. Her handler en første faktor om at omstendighetene rundt initiativet kan ha lagt føringer for prosessen. Deretter blir betydningen av et mulighetens vindu vektlagt, før ”den norske modellen” som grunnlaget for et norsk engasjement trekkes fram som nok en faktor som kan være avgjørende for fredsprosessens utfall. Videre skal både betydningen av politisk pondus, enten i form av internasjonal status og autoritet eller nødvendige maktmidler, og meglersrollens føringer for fredsprosessens utvikling diskuteres. Selv om de norske engasjementene alene ikke viser seg å strekke til, er det avslutningsvis også viktig å tydeliggjøre fredsarbeidets positive bidrag. Disse betingelsene skal til sammen utgjøre besvarelsen av min andre problemstilling om hvordan analysen av de

tre casene kan bidra til å gjøre senere fredsprosesser preget av norsk engasjement mer vellykkede og dermed påvirke norsk fredsarbeid videre.

Grunnen til at det nettopp ble så viktig for Norge å engasjere seg i de ulike fredsprosessene på starten av 90-tallet henger nært sammen med statusen dette kan bidra med utad. Ønsket om å delta i fredsmeglingsprosesser er ofte nært knyttet sammen med ønsket om økt internasjonal status og oppmerksomhet. Dette er noe som spesielt er tilfellet for småstater som Norge, som ellers har lite økonomisk og militær makt og innflytelse (Fixdal, 2016a: 38). Også Stoltenberg (2017) fremhever at det norske fredsengasjementet har vært kontaktskapende og kan bidra med et utvidet nettverk som er svært nyttig dersom man er et lite land. Nissen (2015: 264) poengterer også at den politiske prestisjen som oppstod som følge av fredsdiplomati etter hvert ble betydelig, noe som gjorde deltakelsen i fredsprosesser så viktig. Dette var spesielt tydelig da Norge valgte å engasjere seg i Sri Lanka (Nissen, 2015: 264). Derfor ønsker jeg nå å sammenligne hvor det norske initiativet hovedsakelig kom fra i hver av de tre prosessene.

## **6.1 Hvor kom initiativet fra?**

Initiativet for norsk deltakelse kom fra svært ulikt hold i hver av de tre fredsprosessene. Derfor kan man også spørre seg om initiativet og omstendighetene rundt engasjementet har hatt noen betydning for prosessens vellykkethet. Var det slik at selve initiativet la viktige føringer for den videre prosessen?

Da det norske engasjementet i Guatemala begynte å ta form i tiden mellom 1989 og 1990, var dette hovedsakelig gjennom lederen for LVF, Gunnar Stålsett, og representanten for KN i Guatemala, Petter Skauen. Stålsett, Skauen og de frivillige organisasjonene la de første årene med norsk engasjement premissene for det norske arbeidet i Guatemala, og stod også for det meste av planene og analysene av situasjonen i landet. Dette fordi organisasjonene hadde fast tilstedeværelse og dermed også kontaktene og detaljkunnskapen om regionen (Krøvel, 2000: 252-253; Krøvel, 2001: 25-26; Nissen, 2016a: 51, 61). Selv om starten på selve fredsprosessen ofte er satt til 1986, markerer det arbeidet som Stålsett og Skauen dro i gang likevel starten på det norske engasjementet i Guatemala (Krøvel, 2001: 23-25). Det var også disse to som gradvis dro UD med i prosessen, i begynnelsen gjennom henvendelser om assistanse og politisk og økonomisk støtte (Krøvel, 2001: 25; Nissen, 2016a: 61). Dette viser at initiativet for engasjementet hovedsakelig kom fra de ikke-statlige organisasjonene, her med Gunnar Stålsett og Petter Skauen i spissen, før UD ble gradvis mer engasjert i prosessen.

På Balkan foregikk det norske fredsengasjementet hovedsakelig gjennom FN, der ICFY var en meglororganisasjon som hadde hovedansvaret for meglingen i konflikten, bestående av FN og EU som de aktive meglerne (Moen, 2009: 32; Stoltenberg & Eide, 1996: 18-19). I mai 1993 ringte generalsekretæren i FN, Boutros Boutros-Ghali til Thorvald Stoltenberg for å tilby ham jobben som FNs fredsmegler på Balkan (Stoltenberg & Eide, 1996: 19). Etter at han valgte å takke ja til henvendelsen, var Thorvald Stoltenberg og hans medarbeidere blant de viktigste bidragsyterne i fredsprosessen i nesten tre hele og lange år, fra 1993 til 1995 (Moen, 2009: 27). Initiativet til norsk engasjement i fredsprosessen kom altså fra FN. Gjennom rollen som FN-megler dro Stoltenberg også med seg flere norske aktører som skulle jobbe sammen med ham og som dermed bidro til det norske engasjementet (Moen, 2009: 30, 32, 55-56; Stoltenberg & Eide, 1996: 8). Initiativet fra FN om en nordmann i meglorrollen var neppe tilfeldig. Det at FN og partene ønsket nettopp Stoltenberg som meglor henger nært sammen med en bevissthet om Stoltenberg og Norges fokus på, og erfaringer fra fredsarbeid.<sup>3</sup>

Det norske diplomatiet i Sri Lanka var et engasjement som i stor grad ble styrt og kontrollert av UD selv. Siden fredsdiplomatiet i større og større grad brakte med seg mye politisk makt og prestisje, var det også et sterkt ønske fra UD sin side å beholde kontrollen på fredsprosessen (Nissen, 2015: 264). Selv om et norsk engasjement i Sri Lanka kan spores helt tilbake til slutten av 1960-tallet og til noen få ikke-statlige aktører, var det den norske regjeringen og norsk UD som hele veien hadde kontrollen på hvordan Norge skulle forholde seg til fredsprosessen. De ikke-statlige aktørene fikk aldri noen sentral rolle som medarbeidere fordi UD hadde et ønske om å styre prosessen alene (Kristoffersen, 2009: 43; Nissen, 2015: 124-125, 150-151, 264). Samtidig hadde UD holdt seg oppdatert om konflikten og ulike initiativ siden begynnelsen av krigen og holdt den diplomatiske døren til Sri Lanka åpen gjennom hele 90-tallet (Kristoffersen, 2009: 43; Nissen, 2015: 125).<sup>4</sup> Det var også regjeringen og norsk UD som tok beslutningen når det gjaldt både henvendelsen om en norsk tilretteleggerrolle og om LTTE-ideologen Balasinghams nyretransplantasjon (Nissen, 2015: 145-146; Nissen, 2016b: 148-149). I tillegg lå det også et sterkt personlig motiv bak et norsk engasjement med Erik Solheim og den spesielle interessen han utviklet for landet og konflikten i forkant av begynnelsen på engasjementet (Nissen, 2015: 139).

---

<sup>3</sup> FN hadde hørt om Oslo-prosessen og det arbeidet Stoltenberg holdt på med der, i tillegg til at han hadde erfaring som utenriksminister (Stoltenberg, 2017). Han hadde også mye kunnskap om Balkan-området fra den tiden han hadde arbeidet ved ambassaden i Beograd fra 1961 til 1964 (Moen, 2009: 13, 30). Selv er han tydelig på at han alltid har hatt en veldig sterk fredsvilje, og denne viljen ble jo også en pådriver for det fokuset Norge etter hvert fikk på å bidra i fredsarbeid (Stoltenberg, 2017).

<sup>4</sup> Se delkapittel 5.3.2 for mer informasjon.

I de tre fredsprosessene er det tydelig at initiativet kom fra ulikt hold. Mens det norske initiativet for fredsprosessen i Guatemala hovedsakelig kom fra de norske ikke-statlige organisasjonene med Stålsett og Skauen i spissen, kom initiativet om fredsmegling på Balkan fra FN. I Guatemala la ikke-statlige aktører premissene for de første årene i den innledende fasen av prosessen, mens de i økende grad sørget for å dra UD med utover i prosessen. I Sri Lanka var meglingsarbeidet mellom de to partene et prosjekt initiert av den norske regjeringen og UD, og spesielt spesialrådgiver Erik Solheim som, gjennom bistandsarbeideren Arne Fjørtoft, utviklet en spesiell interesse for landet og konflikten. Fixdal (2016a: 38) sier at megling kan virke fristende for små stater. For det norske fredsdiplomatiet har dette også vært tilfellet, fordi det å delta i internasjonale fredsprosesser, har gitt Norge økt innflytelse og oppmerksomhet (Fixdal, 2016a: 38). Kristoffersen (2009: 29-30) har også pekt på omdømme og prestisje og et ønske om synlighet som interessebaserte motiver bak deltakelse i fredsprosesser. De tre engasjementene hadde veldig forskjellig opprinnelse. I de to vellykkede prosessene i Guatemala og på Balkan ble Norge og UD trukket med av andre, henholdsvis NGOer og FN, mens initiativet i det mislykkede tilfellet i Sri Lanka kom fra UD selv. Når Fixdal (2016a: 38) betegner meglingsens fristelse som noe som kan virke førende for et norsk engasjement, kan man derfor spørre seg om initiativet og prosessens opprinnelse hadde noen betydning for utfallet av prosessen. Det at flere parter står bak et initiativ kan bidra til mer informasjon, kunnskap og et større kontaktnett, altså en bredere dialogprosess, noe som spesielt var synlig i Guatemala (Krøvel, 2000: 253; Krøvel, 2001: 26). Da kan man også spørre seg om flere parter og mer informasjon bidrar til en mer realistisk vurdering av et engasjement. I Sri Lanka kan man tenke seg at engasjementet, siden UD selv stod for initiativet, var drevet av hensynet til norsk omdømme, oppmerksomhet og prestisje. I tillegg fremsto Erik Solheim som en enkeltperson med et eget ønske om å få Norge engasjert i prosessen. Kristoffersen (2009: 36) har trukket fram ambisiøse enkeltpersoner med en personlig interesse av å initiere og videreføre et engasjement som et mulig motiv bak fredsbyggende diplomati.

Et klart svar på om initiativets natur ble avgjørende for utfallet av fredsprosessene er vanskelig å gi, men prosessenes ulike opprinnelse og deres ulike utfall kan antyde at initiativet i seg selv kan fremstå som en mulig forklaringsvariabel for utfallet av fredsprosesser med norsk engasjement. Imidlertid kan fredsarbeidet bli svært krevende dersom forholdene i konfliktområdene ikke nødvendigvis ligger til rette for forhandlinger.

Tidspunktet for når fredsforhandlingene faktisk kommer i gang kan ha betydning for prosessens utvikling (Fixdal, 2016a: 37-38). Dette fører meg inn på en første reell betingelse.

## **6.2 Et mulighetens vindu for forhandlinger?**

Fixdal (2016a: 37) bruker begrepet ”mulighetens vindu” som en betegnelse på en åpning, eller et tidspunkt, der den militære situasjonen eller samspillet mellom internasjonale, regionale eller nasjonale faktorer gjør at partenes vilje til å forhandle øker og at det dermed også finnes en mulighet for en fredelig løsning på en konflikt på bakgrunn av et slikt gunstig klima for forhandlinger (Fixdal, 2016a: 37-38).

Da Norge engasjerte seg i fredsprosessen i Guatemala i 1989 hadde man sett at det var en mulighet for at regjeringen og URNG-geriljaen kunne komme til enighet gjennom forhandlinger (Krøvel, 2001: 27). Regionale initiativ i Mellom-Amerika, gjennom Contadora-prosessen og Esquipulas-avtalen, og dialogprosessene i nabolandene Nicaragua og El Salvador hadde ført til et regionalt press for å skape fred i Guatemala (Krøvel, 2001: 24; Nissen, 2016a: 59, 77). Påtrykket fra det internasjonale samfunnet, spesielt fra USA, ble også viktig. Etter Sovjetunionens oppløsning så USA venstreorienterte geriljaorganisasjoner som mindre truende og Mellom-Amerika ble av mindre militærstrategisk interesse. Mellom-Amerikas handelssamarbeid med USA og det faktum at amerikanerne ønsket fred i regionen ble viktig (Krøvel, 2001: 24, Nissen, 2016a: 77). Også i det guatemalanske samfunnet gjorde endringer i økonomiske forhold, økende innflytelse fra nye samfunnsgrupper og ønsket om videre demokratisering at det ble sett på som nødvendig med en slutt på krigen. Likevel var kanskje det aller viktigste nettopp at ingen av de stridende partene lenger hadde så mye å vinne på krigen. Geriljaen var blitt kraftig redusert og hadde nærmest gitt opp en væpnet vei til makt. De kunne bruke forhandlinger for å få gjennomslag for noe av det de hadde kjempet for og hadde gjennom forhandlinger muligheten til å få til en politisk løsning. For regjeringssiden førte også det at geriljaen nå var så svak til at militære kampanjer ikke lenger ble sett på som lønnsomt. Når geriljaen ikke lenger utgjorde noen stor trussel ble nettopp tanken på forhandlinger ikke lenger så skummel (Krøvel, 2000: 255; Krøvel, 2001: 27; Nissen, 2016a: 59-60, 77-78). Tilfellet i Guatemala viser at det hadde skjedd endringer i nasjonale, regionale og internasjonale forhold og at dette igjen førte til at partene begynte å se på forhandlinger som en fortrukket vei ut av krigen. Derfor kan man si at det, da Norge involverte seg i fredsprosessen, var en bedre mulighet for å lykkes med fredsforhandlinger fordi slike forhold hadde skapt en åpning, et mulighetens vindu (jf. Fixdal, 2016a: 37-38).

I fredsprosessen på Balkan kan man se en mulighet for en fredsavtale rundt det tidspunktet Stoltenberg kom inn i prosessen som ny FN-megler våren 1993. Da Stoltenberg overtok som FN-megler hadde hans forgjenger, Cyrus Vance, og han kommende kollega, David Owen, lagt på bordet en fredsplan for Bosnia. De var på dette tidspunktet inne i hektiske forhandlinger for å få lederne til å akseptere den såkalte Vance-Owen-planen (Moen, 2009: 50-51; Stoltenberg & Eide, 1996: 53). Da Stoltenberg kom til Balkan så det faktisk ut til at de to meglere skulle lykkes med å få partene til å undertegne (Moen, 2009: 34). Altså var fredsprosessen godt i gang allerede på Stoltenbergs andre arbeidsdag (Stoltenberg & Eide, 1996: 60). Vance-Owen-planen ble imidlertid aldri en realitet. De bosniske serberne, med lederen Radovan Karadzic i spissen, avviste den, og amerikanerne gjorde det etter hvert tydelig at de til syvende og sist ikke støttet den (Moen, 2009: 51-54; Stoltenberg & Eide, 1996: 54-61). Likevel kan man si at forholdene, på det tidspunktet Stoltenberg overtok meglerjobben, lå bedre til rette for en diplomatisk løsning enn tidligere.

Om dette kan betegnes som et mulighetens vindu er imidlertid mer tvilsomt. Meglingsteori ser ofte et mulighetens vindu i sammenheng med partenes militære situasjon, eller som et samspill mellom den militære situasjonen og nasjonale, regionale og internasjonale faktorer (Fixdal, 2016a: 37-38). Meglingsteori fremhever også at det ofte er lite hensiktsmessig for en av partene i en konflikt å be om eller gå inn for megling dersom denne parten står mye sterkt militært enn den andre, og derfor er i ferd med å vinne krigen (Fixdal, 2016a: 34). Landskapet for diplomatisk arbeid er altså ofte uttrykt i det militære styrkeforholdet partene imellom. Dersom en part står sterkere militært enn den andre og tror at dens mål kan oppnås ved å fortsette krigen, vil sjansen være liten for å lykkes med diplomatiske fremstøt (Fixdal, 2016a: 34). Våren 1993, da man forhandlet om Vance-Owen-planen for Bosnia, var styrkeforholdet på bakken ganske ujevnt. Etter oppløsningen av Jugoslavia hadde serberne fått tilgang på det meste av landets militære utstyr. Serberne hadde også en helt annen organisering og effektivitet rundt de militære operasjonene enn kroatene og bosnjakene. Serberne var overlegne; de stod sterkt militært og kontrollerte store landområder, og de hadde lite å vinne på en diplomatisk løsning (Norsk forsker, 2017). Det var ikke bare hos serberne det var mangel på vilje til forhandlinger. Også andre aktører manglet motivasjon til å skape fred. Dette henger blant annet sammen med at lederne på Balkan tjente store summer på krigen ved å smugle våpen, olje og mat. Selv det å handle med fienden kunne gi dem inntekter (Moen, 2009: 83). Et genuint ønske om å få til fred gjennom forhandlinger var rett og slett fraværende. Dette gjorde meglingsarbeidet svært krevende.



En norsk forsker (2017) påpeker at det, i tilfeller der én eller flere parter i konflikten ikke er villig eller har noen interesse av komme fram til en løsning, kan være et alternativ å vente på et mer gunstig tidspunkt hvor maktforholdene på bakken har endret seg. Det var dette som ble tilfellet på Balkan. Frem mot høsten 1995 skjedde det en tydelig endring i styrkeforholdene mellom de krigførende partene i Bosnia. Dette hang sammen med at amerikanerne begynte å engasjere seg i konflikten, og både før og under forhandlingene denne høsten gikk aktivt inn for å endre maktforholdene mellom de stridende partene (Fixdal, 2016b: 130, 133). Her var den såkalte Washington-avtalen, som ble inngått mellom de bosniske kroatene og muslimene i Bosnia i mars 1994 spesielt viktig. Denne avtalen bidro til å få slutt på krigen mellom dem og etablerte en føderasjon mellom de to folkegruppene (Moen, 2009: 94, 121). Med denne føderasjonen lyktes USA med å få i stand et militært samarbeid på bakken mellom de bosnisk-kroatiske og de bosnjakiske styrkene, noe som gjorde at føderasjonen da stod sterkere mot serberne. Denne utviklingen innebar en markant endring i styrkeforholdet (Fixdal, 2016b: 130-131; Norsk forsker, 2017). Sommeren 1995 tok også kroatisk styrke først kontroll over det serbisk-kontrollerte Vest-Slavonia, før "Operasjon Storm" svekket serberne alvorlig etter at kroatene tok kontroll over hele Krajina. De fleste tidligere serbisk-kontrollerte områdene var nå under kroatisk kontroll og serberne var derfor på defensiven (Fixdal, 2016b: 131; Moen, 2009: 95, 105-107). Folkemordet i Srebrenica sommeren 1995 førte også til at det internasjonale samfunnet hadde mistet tålmodigheten med de bosniske serberne og derfor innså at de nå måtte involvere seg fullt ut. Derfor gikk amerikanerne også på sensommeren for alvor inn og tok over prosessen (Fixdal, 2016b: 132; Moen, 2009: 100, 107).

Denne endringen i styrkeforholdet i Bosnia frem mot høsten 1995 la forholdene i mye større grad til rette for å komme fram til en forhandlet løsning. Amerikanerne hadde ønsket å svekke serberne for å gjøre en forhandlet løsning mulig og for å få i stand en gunstig avtale for bosnjakene. Høsten 1995 forstod de bosniske serberne at forhandlinger var eneste vei ut av krigen. Kroatisk-serbiske og bosnisk-serbiske ledere mistet også støtten fra Milosevic; han hadde innsett at han var nær ved å tape krigen, samtidig som han ønsket å få slutt på militære sanksjoner mot Serbia. Han hadde derfor mest å vinne på å snu ryggen til samarbeidspartnerne og vise at han var interessert i en fredelig løsning (Fixdal, 2016b: 132-134). De bosniske serberne risikerte altså på dette tidspunktet å miste alt og nettopp derfor ble de også villige til å forhandle i Dayton (Norsk forsker, 2017). Etter tjue dager, den 21. november 1995, hadde partene kommet til enighet om Dayton-avtalen som dermed satte, iallfall en midlertidig sluttstrek for fire år med blodig krig (Moen, 2009: 111, 114; Stoltenberg

& Eide, 1996: 392-393). Fredsprosessen i Bosnia viser at det blir større sannsynlighet for å lykkes med arbeidet for å skape fred dersom fredsforhandlingene starter opp innenfor rammene av et mulighetens vindu. Dette forelå ikke i 1993, men åpnet seg i 1995 – men da som følge av amerikansk engasjement. Et mulighetens vindu ”åpnet seg” altså ikke av seg selv, men ble derimot skapt ved at amerikanerne endret styrkeforholdene ved å engasjere seg militært og diplomatisk ved å etablere nye politiske institusjoner i form av den nye føderasjonen. I løpet av forhandlingene høsten 1995 var det også hovedsakelig USA og Richard Holbrooke som hadde styringen på fredsprosessen og Stoltenberg og FNs rolle hadde da blitt mindre sentral (Moen, 2009: 100, 107). Dette leder meg videre inn på betydningen av amerikanernes rolle i fredsforhandlingene på Balkan som avgjørende for utfallet av prosessen og derav betydningen av samspillet med andre faktorer som en betingelse for vellykkethet. Dette er noe som skal tas opp igjen og diskuteres under avsnitt 6.4.

Geriljaen i Guatemala var på slutten av 80-tallet kraftig redusert. Den hadde alt å vinne på forhandlinger og en politisk løsning. Geriljaen utgjorde ikke lenger noen trussel for regjeringen som visste at de hadde et forhandlingsmessig overtak og som samtidig var preget av internasjonalt påtrykk og et regionalt press om å satse på fredsforhandlinger. Frykten for internasjonal kritikk hvis man valgte å takke nei til forhandlinger spilte også inn (Krøvel, 2000: 255; Krøvel, 2001: 27; Nissen, 2016a: 59-60, 77-78). På Balkan førte endringer i det militære styrkeforholdet til en mulighet for forhandlinger og en fredelig løsning på konflikten (Fixdal, 2016b: 130, Norsk forsker, 2017). I Sri Lanka så derimot forholdene annerledes ut. På slutten av 80-tallet hadde forsøk på å skape fred med India i hovedrollen mislyktes (Nissen, 2015: 145; Nissen, 2016b: 144-146). Kumaratunga ble valgt til president i 1994. Hun hadde gått til valg på en politisk plattform der løftet om fred stod sterkt. Likevel startet krigens tredje fase i 1995 med flere massive militæroffensiver fra regjeringens side som en del av presidentens og regjeringens krig-for-fred-strategi. Også geriljaen fortsatte med sin krigføring og siste halvdel av 1990-tallet var preget av vekslende perioder med høy og lav intensitet på slagmarken. En diplomatisk løsning virket lite sannsynlig. Det var tydelig at ingen av partene hadde et ønske om å satse på fred i frykt for at den andre parten skulle føre dem bak lyset og erobre mer makt.

I 1999 under Kumaratungas kampanje for gjenvalg, prøvde LTTE å ta livet av henne i en selvmordsaksjon. Mange trodde hun skulle erklære krig, men hun valgte isteden å se etter muligheten for forhandlinger. Det var tydelig at hennes tidligere strategi ikke hadde lyktes og direkte forhandlinger ble hennes nye tilnærming. På dette tidspunktet var LTTE militært

sterke. De skjønnte at de hadde et godt utgangspunkt for forhandlinger og var derfor også villige til å gå med på det. Begge parter hadde gjort militære fremskritt og hadde håp om at det var mulig å få til en avtale til deres fordel (Nissen, 2016b: 146-147). Denne konstellasjonen i 1999 er imidlertid det nærmeste vi kommer et mulighetens vindu i Sri Lanka. De militære forholdene i landet åpnet for muligheten til forhandlinger mellom partene. Dersom man dermed definerer et mulighetens vindu som forhandlingsvilje på bakgrunn av en gunstig militær situasjon, der nasjonale, regionale og internasjonale forhold også kan bidra til å forsterke denne viljen (jf. Fixdal, 2016a: 37-38), var rammene for et mulighetens vindu tilstede. Til tross for denne åpningen i 1999 fikk man imidlertid aldri til noen politisk løsning på konflikten i Sri Lanka. Konflikten hadde lenge vært preget av fastlåste posisjoner og stor mistillit, spesielt etter de tidligere forsøkene (Nissen, 2016b: 169; Sørbo, 2014: 4). Situasjonen hadde altså et svært krevende utgangspunkt. Likevel gikk Norge og Erik Solheim inn, som eneste tilretteleggende megler, for å få i gang dialog mellom tamilene og regjeringen (Nissen, 2016b: 149). LTTE var av den srilankiske regjeringen også stemplet som en terroristorganisasjon på grunn av deres ikke-forsonlige handlinger, noe som bidro til å gjøre dialogen med Tigrene mer komplisert (Nissen, 2016b: 143). Fixdal (2016a: 32) skriver at det at én part vurderer motparten som brutal og hensynsløs, for eksempel på grunn av brudd på krigens folkerett eller terrorisering av sivilbefolkningen, altså moralske eller politiske forkastelige handlinger, kan utgjøre en barriere mot megling. Det at én part på grunn av slike handlinger havner på en terrorliste kan også gjøre forhandlinger ekstra vanskelige. I tillegg bidro de innenrikspolitiske forholdene til å vanskeliggjøre muligheten. President Kumaratunga hadde gått til valg på en politisk plattform der løftet om å jobbe for fred stod sterkt (Nissen, 2016b: 146). Da hennes politiske motstander Wickremesinghe ble utnevnt til statsminister i 2001 mens hun selv samtidig fortsatte som president, ble et samarbeid om en plan for forhandlinger med LTTE vanskelig. Statsministeren hadde et helt annet syn enn presidenten på hvordan fredsforhandlingene skulle innrettes. I frykt for innvendinger fra Kumaratunga som kunne bremse eller avspore selve prosessen, stengte han presidenten i større og større grad ute av forhandlingene. Da Kumaratunga derfor i 2003 erklærte unntakstilstand og både oppløste parlamentet og stanset muligheten til forhandlinger med LTTE, ble forholdet mellom de to politiske hovedpersonene enda kjøligere enn det hadde vært. Fredsforhandlingene stoppet helt opp som følge av den konstitusjonelle krisen (Nissen, 2016b: 154-159). Da innenrikspolitiske forhold også ga en fredsfiendtlig Rajapaksa makten i 2005 ble det vanskelig for norske meglere å endre den nye presidentens tilnærming til konflikten. Norge hadde ingen politiske pressmidler og andre forhold motarbeidet også

meglingsarbeidet. Derfor ble det vanskelig å bygge videre på det mulighetens vindu som ble servert dem i 1999. Den fatale avslutningen på krigen i 2009, der srilankiske regjeringsstyrker satte inn en kraftig militær offensiv mot de tamilske tigrene og tok livet av mange tusen tamiler, viser ikke bare hvilken innvirkning én parts militære overtak på et visst tidspunkt kan ha, men også at en ny srilankisk regjering ikke så en politisk løsning på konflikten (Nissen, 2016b: 165-169). Tilfellet med Sri Lanka viser også hvordan partenes vilje til å forhandle er en forutsetning for forhandlinger.

I ettertid kan man altså si at det var gunstig at Norge engasjerte seg i fredsprosessen i Guatemala på det tidspunktet de gjorde. Man hadde da en vilje hos begge partene til å inngå forhandlinger, og en åpning for at slike forhandlinger faktisk kunne føre til en fredsavtale. Både militære, regionale, nasjonale og internasjonale forhold lå til rette for at partene gjennom forhandlinger kunne bli enige. På Balkan hadde de militære styrkeforholdene endret seg før forhandlingene startet i Dayton høsten 1995; amerikanerne manipulerte den lokale maktbalansen ved å etablere en føderasjon mellom de bosniske kroatene og bosnjakene slik at serberne ble betydelig svekket og den militære avstanden mellom partene ble redusert. Etter flere år med forsøk på en løsning gjennom fredsforhandlinger, ble det skapt et mulighetens vindu for forhandlinger – som i sin tur førte til en fredsavtale. I Sri Lanka var situasjonen annerledes. Partene stod i 1999 militært temmelig likt, slik at et mulighetens vindu syntes å være tilstede. Samtidig arbeidet andre forhold effektivt mot dette mulige vinduet og mot forhandlingene. Norge stod også i denne fredsprosessen alene, uten bistand fra det internasjonale samfunnet.

Ettersom den guatemalanske regjeringen og URNG-geriljaen faktisk fikk undertegnet en fredsavtale i 1996 og partene i konflikten i Bosnia også kom frem til Dayton-avtalen høsten 1995, kan dette gi en indikasjon på at en vurdering av forholdene for forhandlinger og av om det er tilfellet at dette mulighetens vindu i realiteten er tilstede, er nødvendig før man som megler engasjerer seg i en fredsprosess dersom man skal lykkes med forhandlingene i form av en fredsavtale. I Sri Lanka var ikke en slik åpning for forhandlinger tydelig nok. Her førte meglingsarbeidet, med Norge som tredjepart, heller ikke til at partene kom fram til noen politisk løsning. Et mulighetens vindu virker som en nødvendig plattform for forhandlinger. Dette er likevel ingen garanti for suksess. Vellykkede fredsforhandlinger er også avhengig av en rekke andre faktorer underveis i prosessen.

### 6.3 Den norske modellen

”Den norske modellen” er en betegnelse på det som har dannet grunnlaget for norsk freds- og forsoningsarbeid fra begynnelsen av 1990-tallet. Ifølge en slik modell kjennetegnes norsk fredsarbeid av et nært samarbeid mellom norske myndigheter, frivillige ikke-statlige organisasjoner og sentrale forskningsinstitusjoner. Dette kan være utbytterikt i konfliktsituasjoner og dermed også i fredsarbeid. NGOene og forskningsinstitusjonene kan utgjøre en viktig ressurs i fredsarbeid fordi de sitter med mye erfaring om og med gode kontaktnett i konfliktområdet (Dale og Dobinson, 2000: 49; Leira, 2007: 5; Skånland, 2009: 329). Halvard Leira (2007: 5) legger til at det ofte er de frivillige organisasjonene som har formidlet de første kontaktene i områder der Norge ønsker å bidra i fredsforhandlinger. De første årene med norsk engasjement i fredsprosessen i Guatemala var det for eksempel KN og LVF som stod i spissen for det norske engasjementet. Disse frivillige organisasjonene hadde vært tilstede og arbeidet i regionen i mange år og hadde derfor også kontaktene i og kunnskapen om området (Krøvel, 2000: 253; Krøvel, 2001: 26; Nissen, 2016a: 51, 61). Da Norge engasjerte seg i fredsprosessen i Guatemala i 1989, hadde UD ingen diplomatisk representasjon der. Gunnar Stålsett dro UD med i prosessen og UD så at Norge hadde en mulighet til å bidra på en enkel måte. Jan Egeland har i ettertid uttalt at det var han som satt med ressursene, men at han manglet folkene. Mannskap fikk han nettopp gjennom de frivillige organisasjonene (Krøvel, 2000: 252-253, Krøvel, 2001: 25). I etterkant av 1990 fungerte det ofte slik at det var de frivillige organisasjonene som var operatørene, mens UD da stilte opp og betalte det som betales måtte (Liland og Kjerland, 2003: 251). Dette var tilfellet i de første årene med norsk engasjement i Guatemala, hvor norske diplomater etter hvert også ble trukket inn og arbeidet tett med representantene fra de frivillige organisasjonene (Nissen, 2016a: 61; Krøvel, 2015: 91). På denne måten faller arbeidet med fredsprosessen i Guatemala helt tydelig inn under en slik ”norsk modell” for fredsarbeid.

I Sri Lanka så forholdene for fredsarbeidet betydelig annerledes ut. Her ble fredsprosessen hovedsakelig styrt og utført av UDs meglingsgruppe. Den bestod av Erik Solheim, noen rådgivere fra UD og fra den norske ambassaden i Colombo og, fra 2001, statssekretær Vidar Helgesen. I tillegg bidro også den norske ambassaden i Delhi (Nissen, 2016b: 150; Sørbø, 2014: 10). Selv om noen få ikke-statlige aktører, som bistandsarbeider Arne Fjørtoft, sosiolog Grete Brochmann og den katolske kirke ved ambassadør Jon Westborg, hadde bidratt i de innledende fasene av prosessen, var det kun norske politikere og diplomater som var involvert da fredsprosessen virkelig kom i gang (Nissen, 2015: 151). UDs meglergruppe i Sri Lanka

hadde ikke noe direkte systematisk samarbeid med norske NGOer eller forskere som både kunne bidra med kunnskap og internasjonale nettverk. Dette hadde sammenheng med at det ikke fantes noen opplagte ikke-statlige organisasjoner som de kunne samarbeide med og at gruppen selv mente at den enten hadde tilstrekkelig kunnskap selv eller eventuelt kunne skaffe seg den (Nissen, 2016b: 150-151). En annen viktig faktor som var med på å bidra til at UD foretrakk å selv ha ansvaret for å styre prosessen og beholde kontrollen, var at den politiske makten og prestisjen som fulgte med fredsdiplomati hadde fått så stor betydning (Nissen, 2015: 150, 264). En norsk forsker (2017) er også tydelig på at det i mange fredsprosesser er helt nødvendig å begrense informasjon og antall folk som er med nettopp for større grad av kontroll og fremgang i prosessen. Imidlertid kan man, siden det tette samarbeidet mellom politikere, UD, de frivillige organisasjonene og de norske forskningsinstitusjonene på denne måten var tydelig fraværende i løpet av fredsprosessen, dermed også si at den norske innsatsen i Sri Lanka representerer et brudd med ”den norske modellen”.

Det norske fredsengasjementet på Balkan er vanskeligere å sammenligne med de to andre fredsprosessene når det gjelder en slik modell. Dette fordi det norske fredsengasjementet her gikk gjennom FN. Stoltenberg fikk jobben som FNs fredsmeidler på Balkan våren 1993 og representerte deretter meglingsarbeidet for FN innenfor FN og EUs felles meglingsorganisasjon ICFY for konflikten i det tidligere Jugoslavia (Moen, 2009: 27-30, 32). I de nesten tre årene han arbeidet med å megle fred mellom de krigførende partene jobbet han imidlertid også tett med nordmenn, blant annet norske politikere og diplomater, som hjalp ham i arbeidet og som spilte viktige roller i løpet av prosessen (Moen, 2009: 30, 32, 55-56; Norsk forsker, 2017; Stoltenberg & Eide, 1996: 8). Det norske engasjementet i fredsprosessen på Balkan var altså i all hovedsak styrt av FN. Her var Stoltenberg FN-megler, og ikke en norsk diplomat. Norge hadde ingen egen representasjon – det var ikke noen dedikert norsk stab for fredsprosessen. Alt arbeid gikk gjennom FN (Norsk forsker, 2017). Likevel er det riktig å betrakte meglingsarbeidet som pågikk gjennom Stoltenberg som et norsk engasjement. Det var en grunn til at FN ønsket nettopp Stoltenberg og Norge i prosessen. FN hadde hørt om Norges arbeid i forbindelse med Oslo-prosessen. Stoltenberg (2017) påpeker selv at nettopp dette arbeidet gjorde at de i FN fikk et godt inntrykk av ham fordi en slik prosess også involverte mange internasjonale miljøer på en og samme tid. I tillegg var FN også bevisst hans rolle som norsk utenriksminister og erfaringen fra de tre årene han hadde jobbet ved ambassaden i Beograd (Moen, 2009: 13, 30; Stoltenberg, 2017). Det var med andre ord ikke tilfeldig at det

var en nordmann, og nettopp Thorvald Stoltenberg, som fikk tilbudet om å bidra i fredsarbeid på Balkan. Imidlertid blir det vanskelig å knytte engasjementet på Balkan opp mot ”den norske modellen” nettopp fordi arbeidet med denne prosessen ikke var styrt av norsk UD.

”Den norske modellen” viste seg som svært gunstig i fredsprosessen i Guatemala, nettopp gjennom organiseringen av arbeidet mellom UD, KN og LVF. I Sri Lanka utførte den norske regjeringen oppdraget alene og fredsarbeidet her er å betrakte som et brudd på ”den norske modellen”. Siden fredsprosessen på Sri Lanka viste seg å bli fatal, kan det også stilles spørsmålsteget til hvor hensiktsmessig det var at personene i den norske meglergruppen ene og alene stod i spissen for engasjementet her. Det norske engasjementet gjennom FN på Balkan viser konturene av ”den norske modellen” – og antyder at norsk engasjement i fredsprosesser kan utspille seg på svært ulike måter. Varierende fremgangsmåter kan benyttes i forsøket på å megle fram fred i konfliktfylte områder. Det er stor forskjell på organisering av meglingsarbeidet i Guatemala, i Sri Lanka og på Balkan. Dette viser litt av kompleksiteten ved ulike fredsprosesser. Alle fredsprosesser skiller seg på visse områder fra hverandre (Utenriksdepartementet, 2015; Utenriksdepartementet, 2016a). Dermed kan de heller ikke nødvendigvis sammenlignes direkte. Selv om norsk engasjement ofte varierer, har ”den norske modellen” imidlertid alltid bygget på en rekke spesielle kjennetegn som gjør Norge godt egnet til å drive med fredsarbeid (Dale og Dobinson, 2000: 49; Utenriksdepartementet, 2015). Det er nettopp slike kjennetegn og Norges handlingsrom og muligheter som megler i fredsprosesser som nå skal drøftes videre.

#### **6.4 Betydningen av pondus – Norge med småstatsfordel eller småstatsulempe i fredsmeglingsarbeid?**

Jan Egeland (1988: 5) har argumentert for at små stater, som for eksempel Norge, kan ha en fordel i fredsarbeid og ha mer å bidra med i internasjonal menneskerettighetspolitikk enn stormakter. Dette på bakgrunn av at små stater har færre og mindre kompliserte ambisjoner for sin utenrikspolitikk, større grad av konsensus i utenrikspolitikken, i tillegg til at det for slike stater vil være lettere å motta tillit og støtte i fredsarbeid og arbeid for menneskerettigheter (Egeland, 1988: 5). Skånland (2009: 329) poengterer også at ”småstatsfordeler”, som mangelen på kolonifortid, stormaktsinteresser og strategiske egeninteresser og makt til å presse partene er med på å sikre upartiskhet, nøytralitet og tillit til Norge som en tredjepart. Det at Norge ikke har noen tydelige egeninteresser i konfliktområdene der de ofte velger å engasjere seg i fredsarbeid, blir positivt nettopp fordi de

derfor ikke blir sett på som noen trussel og partene kan dermed se på Norge som en troverdig megler (Norsk forsker, 2017; Utenriksdepartementet, 2015). På denne måten skal Norge ha forutsetninger for å være en stat som har spesielt store fordeler i internasjonalt fredsarbeid (Dale og Dobinson, 2000: 49; Skånland, 2009: 329). Men det er ikke bare fordeler ved å være liten. Småstater mangler kapabiliteter og den nødvendige pondusen.

I det norske arbeidet i fredsprosesser har mangelen på politisk tyngde vist seg avgjørende for utfallet av fredsforhandlinger. Fixdal (2016a: 30) poengterer at en meglers bruk av maktmidler vil ha en avgjørende betydning for i hvilken grad meglere lykkes med å skape enighet mellom partene. Norges mangel på politisk tyngde, makt og pressmidler – eller pondus – har også vist seg å bli avgjørende for hvordan fredsprosesser der Norge har deltatt som megler har utartet seg (Fixdal, 2016). Dette var for eksempel synlig i fredsprosessen i Guatemala og i Sri Lanka, men kan også knyttes opp mot utviklingen i fredsprosessen på Balkan – spesielt mot det meglingsarbeidet som foregikk mellom krigførende parter i Bosnia. Her viste ikke bare Norges mangel på maktmidler, men også generelt meglers grad av politisk tyngde og tilgang på sterke makt- og pressmidler, seg å bli avgjørende.

I Guatemala spilte Norge hele veien en viktig rolle i prosessen. Likevel var det spesielt i den første fasen av prosessen at nordmennene spilte nøkkelrollen. Dette startet med at Gunnar Stålsett reiste med en delegasjon til Guatemala for å møte ledende representanter for begge parter, og fortsatte med at han og Petter Skauen, tok initiativet til førforhandlinger i Oslo som resulterte i en påfølgende "Oslo-avtale" (Krøvel, 2001: 25; Nissen, 2016a: 51, 61-63). Selv om den norske rollen som tilrettelegger av samtaler bidro til å bygge opp tillit og sikre kontakt og fremgang i forhandlingene, beveget denne første fasen av fredsprosessen seg aldri fra diskusjoner mellom regjeringen og geriljaen til faktiske forhandlinger og avtaler. For å få til dette måtte FN inn og overta som megler. Norges tilretteleggerrolle eller biskop Quezadas meglingsinnsats var tilsynelatende ikke nok for å få fart på prosessen (Nissen, 2016a: 51). FN hadde, i motsetning til Norge og biskopen, en unik internasjonal status og betydelig politisk makt. Prosessen trengte altså en megler med mer pondus og en klarere internasjonal profil, noe som var viktig for å dytte partene i riktig retning (Nissen, 2016a: 78-79). FN hadde stor troverdighet, høyere internasjonal status og klart mer politisk autoritet enn tidligere involverte tredjeparter. I tillegg til at en FN-ledet prosess førte til økt internasjonal oppmerksomhet, var den moralske kraften til FN også verdifull (Nissen, 2016a: 71). Mangelen på fremgang i den første fasen av prosessen var blant annet et resultat av at både Norge og biskopen manglet sterke pressmidler som kunne rokke ved fastlåste posisjoner eller bevege forhandlingene i



bestemte retninger. Det at Norge manglet slike politiske muskler ga de norske aktørene begrenset politisk handlingsrom (Nissen, 2016a: 64, 66). Dette viser betydningen av pondus hos meglere som avgjørende for fremgang i prosessen.

I fredsprosessen på Balkan så man også betydningen av slik pondus. I løpet av årene fra 1993 til 1995, der Stoltenberg og Owen, henholdsvis FN og EU, meklet mellom lederne i Bosnia, bidro de med det som Stoltenberg (2017) betegner som kavalkader av forslag til en fredsavtale. Det ble i løpet av disse årene lagt fram tre omfattende fredplaner for Bosnia: den første var Vance-Owen-planen, den andre var Invincible-planen, også kjent som Stoltenberg-Owen-planen, slik den også ble videreført gjennom EUs Handlingsplan i 1994, og den siste var den endelige Dayton-avtalen (Stoltenberg & Eide, 1996: 393-394). En avgjørende forskjell mellom de to første planene og Dayton-avtalen var graden av involvering fra USA (Moen, 2009: 81; Stoltenberg, 2017). Stoltenberg og Owen viste seg etterhvert å ha lite gjennomslagskraft i sitt arbeid. Dette betød at FN og EU ikke alene kunne lykkes som meglere (Moen, 2009: 93). Mangelen på amerikansk støtte var mye av forklaringen på at man verken lyktes med Vance-Owen-planen eller Invincible-planen (Moen, 2009: 53, 79-81). Det mest avgjørende var sannsynligvis at amerikanerne, på tross av at Stoltenberg og Owen gjentatte ganger prøvde å involvere dem i forhandlingene, beskrev konflikten på Balkan som europeernes ansvar og derfor en konflikt de selv ikke ønsket å involvere seg i. Dette hadde vært greit hvis amerikanerne virkelig hadde meldt seg helt ut, men problemet var at de aldri fullstendig gikk av banen og overlot forhandlingene til Europa. De ble alltid stående på sidelinjen, der de stadig vekk kom med innspill til partene, og da spesielt de bosniske muslimene. Dette ødela den eventuelt lille muligheten som FN og EU på egenhånd hadde til å få til fred (Moen, 2009: 81; Stoltenberg, 2017). Etter at amerikanerne engasjerte seg i arbeidet med å etablere en føderasjon mellom bosniske kroater og muslimene i Bosnia våren 1994 gjennom Washington-avtalen, ble de for alvor mer involvert i prosessen (Moen, 2009: 94, 121). Dette var, sammen med kroatenes "Operasjon Storm" sommeren 1995, med på å endre styrkeforholdet mellom partene og øke muligheten til å få slutt på krigen. Etter grusomhetene i Srebrenica den samme sommeren, satte også USA inn en massiv innsats for å få slutt på krigen og tok fullstendig kontroll over prosessen (Fixdal, 2016b: 130; Moen, 2009: 100, 107; Norsk forsker, 2017). Med amerikansk kontroll over fredsforhandlingene kom partene til slutt fram til en avtale i 1995 (Stoltenberg & Eide, 1996: 392-393). Det har likevel vist seg å være små forskjeller mellom Dayton-avtalen og Invincible-planen. De er begge temmelig like i innhold og struktur, der den største forskjellen er den føderasjonen som i mellomtiden ble

inngått mellom kroatene og muslimene i Bosnia (Moen, 2009: 81, 111-112). Både en norsk forsker (2017) og Stoltenberg (i Moen, 2009: 81) er tydelige på at det kunne vært fred i 1993, men at det likevel ble to nye år med krig. Stoltenberg pleier å si at den største forskjellen mellom avtalene er nettopp den du finner på kirkegårdene i Bosnia (Stoltenberg, 2017). Dette tilfellet med USAs rolle som avgjørende for utviklingen i prosessen viser på nytt betydningen av pondus. Det ble tydelig at partene, og spesielt serberne, måtte tvinges til å underskrive en avtale dersom det noen gang skulle bli en mulighet for fred i Bosnia. Og dette måtte skje med sterke pressmidler og trusler som også måtte følges opp av stormaktene (Moen, 2009: 94, 120). I forhandlingene i Dayton var USA den klare og ubestridte lederen og tok her i bruk en kombinasjon av trusler og løfter for å tvinge partene til enighet. Dette var noe de også hadde muligheten til fordi de både hadde vilje og de nødvendige maktmidlene til å gjøre det (Fixdal, 2016b: 133-134). Det var altså tilgangen på nødvendige midler til å presse partene fram til en løsning som ble avgjørende for muligheten til en fredsavtale, og USA var nøkkelen til slike midler. I Kroatia lyktes Stoltenberg riktignok med den såkalte Erdut-avtalen – en fredsavtale mellom kroatene og serberne i det kroatisk område Øst-Slavonia. Dette sammen med amerikaneren Peter Galbraith. Denne konflikten var likevel mer begrenset og av helt annen skala enn den i Bosnia (Moen, 2009: 108, 111; Norsk forsker, 2017). En slik mindre konflikt ble, som del av et større regionalt bilde, viktig for tilnæringsmåten til Dayton. Man ønsket å få Kroatia og Serbia som garantister for Dayton-avtalen, og dermed var man også avhengig av å løse denne konflikten først. Likevel var det konflikten i Bosnia som var størst og fredsprosessen her som derfor også hadde størst betydning for hele regionen (Norsk forsker, 2017).

I Sri Lanka viste den norske mangelen på viktige politiske muskler seg å bli avgjørende for prosessens utvikling og uheldig for utfallet av den. Den norske meglergruppen i Sri Lanka hadde ingen innflytelse over det innviklede innenrikspolitiske spillet i landet og maktkampene som foregikk mellom de srilankiske lederne på den politiske arenaen. I tillegg manglet de effektive maktmidler som de kunne bruke for å presse eller lokke partene til å inngå avtaler. Dette var også særlig et resultat av at Norge stod alene som megler og tredjepart fra dag én fordi mangelen på internasjonal støtte derfor var stor (Nissen, 2016b: 143-144, 149-151). I Sri Lanka fantes det ingen Vennelandsgruppe, slik tilfellet var i Guatemala, der en slik gruppe bidro til større grad av internasjonalt samarbeid utover i fredsprosessen (Krøvel, 2000: 258, 260; Nissen, 2016b: 150). Mens USA hele veien hadde et øye med i prosessen i Guatemala, der de også var involvert gjennom å være et viktig medlem av den internasjonale

vennegruppen, fulgte de også Stoltenberg og FNs meglingsarbeid på Balkan tett. I Sri Lanka var de derimot lite ønsket av begge parter (Moen, 2009: 81; Nissen, 2016a: 68-69, 77; Nissen, 2016b: 148-150; Stoltenberg, 2017). Fra 2001 og utover ble USA opptatt av andre problemer og det ble da vanskelig å få dem til å involvere seg i prosessen (Nissen, 2016b: 169; Norsk forsker, 2017). Det var generelt få andre internasjonale aktører som ville eller kunne involveres. Dette hang sammen med at partene også ønsket det slik for å ha mer kontroll over prosessen og dens utvikling. Den norske meglergruppen samarbeidet heller ikke med verken norske NGOer eller forskere. Mangelen på samarbeid og støtte var altså stor, og en kombinasjon av begrenset internasjonal støtte og alenegang ble avgjørende for utviklingen (Nissen, 2016b: 150).

Fram til 1994 hadde dialogprosessen mellom partene i Guatemala vært norskledet, men likevel hadde Norge hele tiden hatt andre internasjonale aktører å støtte seg på. Da FN kom inn som megler i 1994 endret rollene seg, men likevel forble vennegruppen FNs offisielle støttespiller, med Norge som aktivt medlem (Nissen, 2016a: 51, 70). Vennelandsgruppen kunne etter hvert bruke sin innflytelse til å legge press på partene og ble da også hørt. Derfor utgjorde gruppen en viktig faktor i prosessen (Krøvel, 2000: 258). Fredsprosessen var altså hele veien preget av samarbeid om tilrettelegging av forhandlingene. Her kan man se graden av samarbeid som et uttrykk for politisk tyngde, der fredsprosesser med flere aktører ofte gir bedre resultater. På denne måten kan man beskrive graden av vellykkethet som en variabel ofte betinget av graden av samarbeid med større politiske aktører. Dette vitner også om samarbeid med og støtte fra andre internasjonale aktører, spesielt de aktørene som har politisk tyngde og har sterke press- eller lokkemidler til rådighet, som en helt elementær ressurs i fredsarbeid. Små stater som Norge har liten økonomisk og militær makt og innflytelse, og Norge vil derfor heller aldri alene kunne være den som kan garantere verken bruk av sanksjonsmidler eller lokkemidler, såkalt pisk eller gulrot (Norsk forsker, 2017; Fixdal, 2016a: 38). Den politiske pondusen til en stat eller aktør vil altså være konstant. Hvorvidt Norges ”småstatsfordeler” egentlig er en direkte fordel i fredsarbeid kan man derfor stille spørsmåltegn ved. Dette betyr ikke nødvendigvis at Egeland (1988: 5) og Skånland (2009: 329) sine påstander ikke har legitimitet. Norge kan som småstat ha fordeler i fredsarbeid gjennom større grad av tillit og troverdighet på bakgrunn av færre egeninteresser. Imidlertid er ikke nødvendigvis statusen som småstat i seg selv nok til å spille en avgjørende rolle i fredsarbeid.

I podcasten *Du verden!* fra 12. februar 2016 støtter Ada Nissen langt på vei disse norske forutsetningene for vellykkethet i fredsprosesser. Hun er tydelig på at Norge spesielt har vært veldig gode til å skape dialog og til å få parter til å komme sammen rundt forhandlingsbordet, i tillegg til å bygge ned fiendebilder og skape tillit. Likevel sier hun at Norge har manglet noen sentrale virkemidler som kan bidra til å lage mer bærekraftige fredsavtaler. Da sikter hun til det som på det engelske fagspråket ofte er kalt for "leverage", på norsk kanskje best definert som innflytelse, eller som jeg har valgt å kalle alle former for politisk tyngde, pondus. Dette er en beskrivelse av en meglers evne og mulighet til å dytte eller trekke partene i bestemte retninger, påvirke partene til å inngå kompromisser og til å få partene til å overholde tidsfrister og stå inne for det de forplikter seg til underveis i prosessen (Nissen, 2016c). Videre påpeker Ada Nissen (2016c) at Norge har en type makt som ofte kan kalles for "myk makt". Dette er en makt som i mange tilfeller har sine begrensninger, kanskje spesielt når målet er å lede parter fram til en fredsavtale. Spesielt i Guatemala hadde de to nordmennene Skauen og Stålsett mye av æren for å få i gang dialogen mellom de to partene. Selv om FN kom inn i 1994, hadde norske tilretteleggere og støttespillere gjort et godt forarbeid med dialoginitiativ og førforhandlinger i Oslo (Kristoffersen, 2009: 39-40; Nissen, 2016a: 51, 61-63). Arbeidet som norske tilretteleggere og støttespillere gjorde på starten av 1990-tallet med å legge til rette for forhandlinger, rive ned fiendebilder og bygge opp gjensidig tillit og respekt. Dette for å få til en felles politisk plattform for partene, som var viktig for at forhandlinger i det hele tatt skulle være mulig (Nissen, 2016a: 51, 78-79). Selv om dette ikke var like tydelig i Sri Lanka, var Norges rolle i arbeidet med å få i gang en dialog også viktig her. Etter at Norge i 2000 takket ja til forespørselen om å være tilrettelegger, klarte norske aktører å få i stand de første møtene og forhandlingene fram mot våpenhvilen som ble inngått i 2002. Norge lyktes i starten med å etablere en dialog mellom partene og jobbet med å bygge opp tillit (Kristoffersen, 2009: 44; Nissen, 2016b: 151-156). Selv om et slikt tilretteleggingsarbeid ikke i like stor grad er sammenlignbart med fredsprosessen på Balkan fordi det norske engasjementet her gikk gjennom FN, bidro Stoltenberg og Owens meglingsarbeid til kontinuerlige forhandlinger om våpenhviler og utkast til avtaler. Her regnes deres Invincible-plan som et viktig avtaleutkast som ikke skiller seg betraktelig fra den endelige Dayton-avtalen (Stoltenberg, 2017; Stoltenberg & Eide, 1996). Erfaringene fra både Guatemala og Sri Lanka er i tråd med Nissen (2016c) sine tanker om den norske rollen. Med Norges mangel på politisk innflytelse i form av "leverage", eller det jeg har valgt å kalle pondus, kan det være vanskelig, med begrensede arsenaler av makt, å spille den rollen som

skal til for å føre forhandlinger til et sluttunkt (Nissen, 2016c). Dette forklarer også Norges behov for hjelp fra andre internasjonale aktører for å få i stand en endelig avtale.

Selv om Norges forutsetninger blir førende for utfallet av fredsprosesser preget av norsk engasjement, vil innretningen av engasjementet og innflytelsen meglere har i fredsprosesser samtidig avhenge av situasjonen i landet, partenes ønsker og hva andre internasjonale aktører velger å gjøre (Utenriksdepartementet, 2016a). Både i fredsprosessen i Guatemala og på Balkan var det først etter at mektigere internasjonale aktører kom inn i prosessen at den for alvor begynte å bevege seg i retning av en løsning. I Sri Lanka var det derimot ingen slike aktører som kom inn for å bistå i det norske arbeidet. I Sri Lanka ble partene heller aldri enige om en fredsavtale (Fixdal, 2016b: 133-134; Nissen, 2016a: 64; Nissen, 2016b: 143, 151, 168-171). Sammenligningen av fredsprosessene i Guatemala, på Balkan og i Sri Lanka bekrefter altså det samme; at politisk tyngde – pondus – er helt nødvendig for at man som megler skal få partene til å undertegne en fredsavtale. Sammenligningen av fredsprosessene i Guatemala og på Balkan viser samtidig at en slik politisk tyngde er noe man kan få gjennom enten ved hjelp, støtte eller samarbeid med andre mektigere internasjonale aktører. I tillegg viser casene at hvilke aktører som er nødvendige for å få i stand en fredsavtale vil variere mellom ulike konflikter. I Guatemala bidro FN med tilstrekkelig politisk tyngde til å ro i land en avtale, selv om USA her også var involvert. På Balkan, da nærmere bestemt i Bosnia, strakk derimot FN og EUs meglersarbeid ikke til. Da måtte USA spille den avgjørende rollen (Moen, 2009: 93; Nissen, 2016a: 51, 77). I Guatemala hadde biskop Quezada og de norske tilretteleggerne hatt liten innflytelse over forhandlingene. Med FN som megler fra 1994 kom det inn en tredjepart som hadde mer politisk pondus. Likevel vil FN som megler alltid være avhengig av velvilje hos medlemslandene og partene fordi de ikke besitter noen form for uforbeholden tvangsmakt. Selv om FN altså ikke disponerte noen sterke pressmidler som militærmakt uten et klart mandat fra Sikkerhetsrådet, pressmidler som derimot USA alltid besitter, hadde FN, i motsetning til en småstat som Norge, en unik internasjonal status og betydelig politisk makt. Derfor klarte de likevel å påvirke prosessen (Nissen, 2016a: 70-71, 78-79). På Balkan hadde USA militær makt som kunne være avgjørende for å få til en løsning. Med vilje og nødvendige maktmidler hadde de muligheten til effektivt å presse partene ved å true med sanksjoner, men samtidig ta i bruk en kombinasjon av slike trusler og løfter for å tvinge partene til å bli enige (Fixdal, 2016b: 133-134; Moen, 2009: 83). Casen i Guatemala og på Balkan forteller altså at hvilke aktører som kan spille en avgjørende rolle for å få i stand en endelig fredsavtale i fredsprosesser som er preget av norsk engasjement, og hvilken form for

politisk tyngde som da trengs, er varierende. Dette fordi hvem den nødvendige tredjepart er vil avhenge av forholdene i konflikten og da spesielt partenes ønske og vilje til å skape fred. Det er få som i lengden kan tvinge fred på noen som selv i utgangspunktet ikke ønsker fred. Stoltenberg mener at fred er mulig uten USA dersom partene i forhandlinger ønsker fred. Hvis dette ikke er tilfellet, så trenger man makt og i dag er makt noe som ofte betyr nettopp USA (Moen, 2009: 314- 315). Dette kan være med på å forklare hvorfor FNs rolle var tilstrekkelig for å få til en fredsavtale i Guatemala, men ikke på Balkan. I Guatemala skjønnte partene, innenfor rammene av et mulighetens vindu, at forhandlinger var en hensiktsmessig vei ut av krigen. Det kom til et punkt hvor de hadde viljen og interessen til å forhandle med hverandre (Nissen, 2016a: 60). På Balkan var det tydelig at partene i utgangspunktet ikke ønsket fred. Da trengte man USA for først å endre maktforholdene, slik at serberne ble svekket, risikerte å miste alt og da ble villige til å forhandle, og deretter for å ha muligheten til effektivt å bruke pressmidler for å få partene til å inngå kompromisser og skrive under på en avtale (Norsk forsker, 2017). En norsk forsker (2017) legger til at Norge, dersom man skal spille en tilretteleggerrolle, er avhengig av et felles ønske og en genuin villighet og interesse hos partene om en løsning. I et slikt tilfelle kan det være lett for Norge å ha denne tilretteleggerrollen i en fredsprosess. Uten interessen og viljen hos partene kan det derimot bli vanskelig fordi Norge ikke har den nødvendige pondusen. I slike tilfeller er Norge også helt avhengig av at det er noen sterke makter, enten regionale eller internasjonale, som har tilstrekkelig politisk og militær evne og vilje til å bruke reelle pressmidler for å få i stand en endelig avtale (Norsk forsker, 2017).

Siden Norge på denne måten er avhengig av hjelp, enten i form av et samarbeid med andre aktører eller i form av at andre aktører med mer pondus enn Norge selv overtar rollen som tredjepart, kan norsk fredsarbeid, på bakgrunn av erfaringene fra de tre fredsprosessene, betegnes som et arbeid som ikke er tilstrekkelig for å få til enighet mellom stridende parter. Selv om politisk pondus hos meglere tilsynelatende virker avgjørende for utviklingen av fredsprosesser preget av norsk engasjement, henger tilgangen på slik politisk tyngde også tett sammen med hvilken rolle meglere inntar som tredjepart i en konflikt (Fixdal, 2016a: 27-31). Det er nettopp meglereollen, og betydningen av denne, som skal diskuteres videre.

## 6.5 Meglerrollen i fredsprosessen

”Norges mål er alltid å være en fredshjelper, og ikke en fredsskaper” (Utenriksdepartementet, 2015). I dette ligger det at Norge skal bistå partene i deres arbeid med å finne en fredelig løsning, men at det er partene som skal ”eie” prosessen i form av at ansvaret ligger hos dem selv (Utenriksdepartementet, 2015). Helt bevisst har målet for norsk fredsdiplomatisk innsats nesten alltid vært å være budbringer og tilrettelegger av forhandlinger, og ikke en megler i form av en som engasjerer seg i diskusjoner og dytter og trekker parter mot bestemte løsningsforslag (Liland og Kjerland, 2003: 102). Utenriksdepartementet (2015) legger også vekt på at det å ha mangel på kolonifortid og egeninteresser i konfliktområder nettopp gir Norge muligheten til å kunne innta en slik upartisk og nøytral tilretteleggerrolle. Fixdal (2016a: 27-29) skiller mellom tre ulike meglerroller, der skillet dem imellom tar utgangspunkt i hvor stor grad en megler prøver, eller har muligheten til, å påvirke partene eller hvorvidt det blir brukt maktmidler for å få partene til å bli enige om bestemte løsninger. Her definerer hun en såkalt *tilretteleggende megler* som en megler som spiller en mer passiv rolle som budbringer og kommunikasjonshjelper og som ikke bidrar med konkrete forslag til hvordan konflikten kan løses. Norge har nesten alltid til hensikt å spille en slik tilretteleggende rolle i fredsprosesser. En slik megler kan ofte bidra med oppmuntring og håp hos partene og til å skape en trygg og produktiv atmosfære for samtaler, altså fungerer megleren som en slags støttespiller (Fixdal, 2016a: 27). Dale og Dobinson (2000: 50, 54) mener at en spesiell styrke ved norsk fredsdiplomati har vært at tilretteleggere har klart å skape et nytt rom med en god atmosfære for forhandlinger, noe som har gitt partene mulighet til å vise andre sider av seg selv enn det de er vant til fra hjemlige politiske kanaler. Gjennom å skape rom for medmenneskelighet mellom parter som i utgangspunktet er bitre fiender, klarer norske tilretteleggere å bringe partene ut av en bestående absolutt todeling mellom ”seg selv” og ”de andre” og legger dermed grunnlaget for en ny fredsdyamik og dialog. Dette har vist seg å være den norske styrken i fredsprosesser (Dale og Dobinson, 2000: 50, 54). Gjennom et fokus på å skape trygghet og tillit, fremheve likheter og ikke forskjeller, og en optimisme når det gjelder mulighetene til konfliktløsning, har norske meglere ofte klart å oppnå medmenneskelig kontakt slik at holdninger kan endres. ”Man har pustet frisk luft inn i fastlåste tankemønstre” (Dale og Dobinson, 2000: 61-62). I Guatemala hadde norske diplomater en aktiv rolle som tilrettelegger (Utenriksdepartementet, 2016b). Norge jobbet godt, og lyktes med å bryte ned fiendebilder og skape gjensidig tillit mellom partene (Dale og Dobinson, 2000: 54). De norske diplomatene fungerte som kontaktformidlere og tilretteleggere. Selv om Petter Skauen formelt ikke var den offisielle megleren i Guatemala,

hadde han, sammen med Gunnar Stålsett, den sentrale rollen som kontaktskaper, budbringer, samtalepartner og klagemur, mens biskop Quezada tok seg av selve meglingen (Nissen, 2016a: 51, 63, 78).

Fixdal (2016a: 28) trekker videre fram den *klassiske megleren*. En slik megler kan i prinsippet ha alle de samme oppgavene som en tilretteleggende megler, men har i tillegg muligheten til å bidra direkte i forhandlingene med mer innflytelse og kontroll over prosessen. En klassisk megler kan delta i forhandlingene ved å påvirke hvordan de legges opp og hvilke saker som skal diskuteres og når (Fixdal, 2016a: 28). I Sri Lanka takket Norge ja til forespørselen om å være megler og ene og alene fungere som tredjepart i form av en tilretteleggende rolle. Forskjellen var imidlertid at de nå skulle være ansvarlige for selve meglingen (Nissen, 2016b: 143, 149). Den norske meglergruppen fikk imidlertid mye kritikk for sin meglerrolle. De norske aktørene hadde tatt på seg en rolle som tilrettelegger, som ordlyden i det opprinnelige mandatet de hadde fått også tydeliggjorde, men gled likevel raskt over i en mer klassisk meglerrolle (Nissen, 2016b: 151-152, 156). Fixdal (2016a: 28) poengterer at den klassiske megleren har mulighet til å påvirke utfallet av forhandlinger ved for eksempel å formulere utkast til avtalepunkter og overtale partene til å akseptere ulike forslag som diskuteres. Dette gjorde også Norge i Sri Lanka. Målet var å følge samme grunnlinje som i Guatemala, men i henhold til alle definisjoner var Norge en klassisk megler; de norske aktørene hadde hele tiden klare meninger om hvilke løsninger de mente var best for landet, noe de var villig til å vise i diskusjoner. Dette tydeliggjør også at de norske aktørene per definisjon var mer enn kun tilretteleggere (Nissen, 2016b: 151-152, 155-156).

Når Stoltenberg (2017) beskriver fredsprosessen på Balkan er han rask til å betegne sin egen og Owens meglerrolle som tilretteleggende. Likevel ble ikke tilrettelegging så lett fordi partene selv ikke var sterkt engasjert i å få til fred og dermed heller ikke interessert i å forhandle. På møtene var de passive og ventet bare på at meglerne skulle ta initiativ (Stoltenberg, 2017). Med andre ord var villigheten til å forhandle nærmest fraværende, og da ble det også vanskelig å være en ren tilrettelegger dersom man ønsket fremgang i forhandlingene (Norsk forsker, 2017). Derfor ble også behovet for å gå inn og styre forhandlingene og legge mer press på partene høyst nødvendig. Meglerne ble nødt til å planlegge innholdet for møtene og legge egne forslag på bordet dersom det skulle bli bevegelse i forhandlingene. De var også aktive i å formulere ulike avtaleutkast (Moen, 2009: 311; Stoltenberg, 2017). Likevel står Stoltenberg (2017) fast ved at de var tilretteleggere i den forstand at når tilfellet var at ingenting skjedde, så måtte han og Owen som ansvarlige for



forhandlingene komme med forslag for å få bevegelse i prosessen. Når Fixdal (2016a: 28) definerer en klassisk meglerrolle i form av en megler som i utgangspunktet har de samme oppgavene som en tilrettelegger, men samtidig også har muligheten til å bidra mer direkte i forhandlingene med større grad av innflytelse og kontroll over prosessen, hvordan forhandlingene legges opp og hvilke saker som skal diskuteres, var FN-megleren og EU-megleren per definisjon typiske klassiske meglere. Ifølge Fixdal (2016a: 28) innebærer den klassiske meglerrollen også muligheten til å påvirke utfallet av forhandlingene gjennom formulering av avtaleutkast og forsøk på å overtale partene til å godta forslag, og det var jo nettopp også dette Stoltenberg og Owen ble nødt til da de meklet mellom partene i Bosnia (Stoltenberg, 2017).

Både tilretteleggende og klassiske meglere mangler imidlertid midlene som trengs for å tvinge partene til å akseptere ulike forslag i løpet av forhandlingsprosessen og å godta en endelig avtale. Dette for eksempel gjennom trusler om politiske eller økonomiske sanksjoner dersom partene ikke viser kompromissvilje (Fixdal, 2016a: 28). Mangelen på slike midler er med på å forklare hvorfor Norge ikke klarte å spille den avgjørende rollen verken i Guatemala eller i Sri Lanka, men også FN og EU – Stoltenberg og Owen – sin utilstrekkelighet som meglere på Balkan. I Guatemala manglet Norge pondusen; de sterke pressmidlene som kunne rokke ved fastlåste posisjoner eller føre forhandlingene i en bestemt retning, men også den politiske innflytelsen, autoriteten og statusen (Nissen, 2016a: 64, 70-71, 78-79). I Sri Lanka stod Norge helt alene som megler, noe som førte til at de også her manglet nødvendige maktmidler til å presse eller lokke partene til å inngå avtaler (Nissen, 2016b: 144, 151). På Balkan mener Stoltenberg at mangelen på støtte fra USA var en av de største grunnene til at hans og Owens meglingsarbeid ikke lyktes (Moen, 2009: 81; Stoltenberg, 2017). Uten USA manglet de to meglerne muligheten til å bruke en kombinasjon av trusler og løfter for å legge press på partene og tvinge dem til enighet. Dette var det bare USA som hadde de nødvendige maktmidlene til å kunne gjøre (Fixdal, 2016b: 133-134). En slik megler, som har tilgang på denne typen maktmidlene går innunder det som Fixdal (2016a: 28) betegner som en *manipulerende megler*. En megler med denne rollen har muligheten til å gå direkte inn i konflikten for å presse eller lokke partene til å gå med på de forslagene megleren har lagt fram. Her kan megleren bruke makten sin både positivt og negativt; gjennom trusler eller iverksettelse av økonomiske, politiske eller militære sanksjoner eller i form av løfter om bistand, handelsavtaler eller sikkerhetsgarantier. Det er med andre ord ikke hvem som helst som kan innta denne manipulerende meglerrollen. For å ha muligheten til å kunne true

partene med sanksjoner eller gi dem løfter om belønning trenger en megler både omdømme, makt og vilje til å bruke sin makt (Fixdal, 2016b: 28-29). USA hadde både omdømmet og makten til å presse partene på Balkan og etter at de i løpet av sommeren 1995 også fikk viljen til å bruke kombinasjonen av slike trusler og løfter til å tvinge frem enighet, fikk de partene til å skrive under på en fredsavtale (Fixdal, 2016b: 133-134; Moen 2009: 94).

Utenriksdepartementet (2015) har tydelig påpekt at Norges mangel på kolonifortid og egeninteresser i konfliktområder er en fordel i fredsarbeid fordi det bidrar til et syn på Norge som upartisk og oppriktig i sitt fredsengasjement. Imidlertid fikk de norske meglere i Sri Lanka stadig mye kritikk fra ulike singalesiske grupper for å være for tamilvennlige og dermed uegnet som megler, og i Guatemala opplevde de norske tilretteleggerne å få kritikk for å spille på lag med geriljaen med en intuitiv sympati for deres sak (Nissen, 2016a: 65; Nissen, 2016b: 152). Likevel var kritikken i Guatemala ikke like hard som den i Sri Lanka. Også på Balkan opplevde spesielt Stoltenberg, sammen med flere medarbeidere, å få kritikk for å være serber-vennlig (Moen, 2009: 113, 310; Stoltenberg, 2017). Stoltenberg (2017) mener selv at det at han ble beskyldt for å være pro-serbisk også reduserte hans evne til å bidra personlig med fredsinitiativ. Samtidig mener han at noe av kritikken mot dem på Balkan gikk ut på at deres nøytralitet som meglere ble betraktet som en slags ettergivenesshet overfor serbernes aggresjon (Moen, 2009: 113, 310). Dette hadde sammenheng med at hver av de tre partene i stor grad forventet at de skulle ta deres side. Da ble alt som ikke innfridde deres forventninger sett på som brudd på nøytraliteten (Stoltenberg, 2017).

Kritikken mot meglere i alle de tre fredsprosessene henger sammen med et annet viktig skille i meglerrollen; skillet mellom partiske og upartiske meglere. En partisk megler har ofte et nærmere forhold til en av partene og har derfor et forutinntatt syn for løsningen på konflikten. En upartisk megler vil derimot ikke ønske å favorisere noen av partene og har heller ingen egeninteresser i konflikten eller noen betydelige preferanser for hvordan konflikten skal løses. Tilretteleggende meglere er nesten alltid upartiske. Manipulerende meglere har imidlertid ofte tatt stilling til hva løsningen på konflikten bør være og ønsker å bruke maktmidler for å gjøre dette mulig. Derfor er slike meglere også som regel partiske. Skillet mellom partiske og upartiske meglere er likevel ikke alltid tydelig og vi kan ofte snakke om ulik grad av partiskhet (Fixdal, 2016a: 29-30). Både det å innta partiske og upartiske meglerroller kan på hver sin måte være hensiktsmessig for at meglingen skal gi resultater, men avhenger imidlertid av meglers evne til å skape tillit hos partene. Likevel er meglers mulighet til å lykkes med å overtale eller presse partene til å bli enige samtidig

også avhengig av flere andre faktorer i tillegg til partiskhet. Blant annet er meglernes forståelse av konflikten og dens historie viktig, men også meglernes personlighet, strategier og spesielt bruk av maktmidler (Fixdal, 2016a: 30). Nissen (2016a: 66) legger vekt på at det å opptre upartisk og spille på lag med begge parter ofte kan være hensiktsmessig når mangelen på politisk tyngde og viktige maktmidler er stor. Dette ble også tilfellet i Guatemala. Norge var nødt til å prøve og opptre upartisk fordi mangelen på de politiske musklene ga nordmennene et begrenset politisk handlingsrom. Hvis de ikke spilte på lag med begge parter kunne de risikere å miste den rollen de hadde som troverdig støttespiller (Nissen, 2016a: 66). Imidlertid kan det tyde på at det at Norge ofte inntar både en tilretteleggende og en upartisk meglersrolle, sannsynligvis kan være mye av forklaringen på den situasjonen norske aktører ofte havner i som tilretteleggere av fredsforhandlinger; altså at mangelen på politiske muskler og maktmidler gjør at vi ikke kan spille den avgjørende rollen med å føre forhandlinger til et sluttpunkt. Både i Guatemala og Sri Lanka viste politisk tyngde og tilgang på effektive maktmidler, spesielt i form av graden av samarbeid og internasjonal støtte, seg å være avgjørende for hvordan hver av prosessene utartet seg (Nissen, 2016a: 78-79; Nissen, 2016b: 143-144). Dette henger nøye sammen med Norges upartiske tilretteleggerrolle.

Stoltenberg (2017) mener selv at hans meglingsarbeid på Balkan, fram til USA tok over kontrollen i forhandlingene, bygget på en klart upartisk meglersrolle, der han var konsekvent på å se alle sider av saken. Han er tydelig på at det å være nøytral som megler handler om at du er nøytral i forhold til konflikten og partenes forståelse av den, slik at du ikke oppleves som en part i striden (Moen, 2009: 309). Det innebærer ikke å være nøytral til ugjerninger og overskridelser av menneskerettighetene. I slike tilfeller må man uansett ta standpunkt og slå ned på handlingene (Moen, 2009: 309; Stoltenberg, 2017). Stoltenberg og Owen lyktes ikke med å få slutt på krigen i Bosnia (Moen, 2009: 113). Her foregikk det norske meglingsarbeidet riktignok gjennom FN, men utviklingen i prosessen viser at det å være en partisk megler ble hensiktsmessig i slutfasen for å få til en endelig avtale. USA overtok ansvaret for forhandlingene etter at de kom inn i 1995. Her var de amerikanske aktørene tydelige partiske meglere. Både i forkant og i løpet av forhandlingene gikk de inn for å endre maktforholdene mellom partene. De ønsket å svekke serberne for å gjøre en forhandlet løsning mulig og for å få til en så gunstig avtale som mulig for bosnjakene. Derfor kan man si at de manipulerte partene og forhandlingsprosessen fram til enighet om en avtale (Fixdal, 2016b: 133-134). De hadde tatt stilling til hvordan de mente konflikten i Bosnia burde løses og brukte tilgjengelige og reelle maktmidler effektivt for å oppnå dette, noe som per

definisjon gjorde dem til partiske, manipulerende meglere (jf. Fixdal, 2016a: 29). Dette viser samtidig hvordan en sterkere meglerrolle blir nødvendig i en asymmetrisk konflikt, der maktforholdene mellom partene er skjevt og samtidig partenes vilje til å skape fred er nærmest fraværende.

Ser vi på casene i Guatemala, Sri Lanka og Balkan samlet er det tydelig at det er en megler med internasjonal autoritet og status eller med nødvendige maktmidler som trengs for å få i stand en fredsavtale mellom krigførende parter. Her vil en manipulerende megler, som faktisk har reelle tvangs- og lokkemidler tilgjengelig, være den som alltid er tilstrekkelig for å skape fred. Denne meglerrollen viser seg spesielt nødvendig i de tilfeller hvor partene selv ikke har et genuint ønske om å bli enige og skape fred. Ettersom Norge alltid har som hensikt å være en tilrettelegger, men fredsprosesser viser seg å være avhengig av en megler med enten en klarere internasjonal profil eller en megler som besitter de nødvendige maktmidlene – en manipulerende megler – tyder dette på at meglerrollen er nødt til å endres i løpet av prosessen. Norge fungerer godt i innledende faser som tilrettelegger av samtaler og en plattform for forhandlinger. I avgjørende slutfaser strekker Norge derimot ikke til. Som tidligere drøftet er en aktør med pondus, enten i form av internasjonal status og politisk autoritet eller politiske muskler, helt nødvendig for å få i stand en endelig fredsavtale. Siden Norge i liten grad besitter slik pondus, er Norge avhengig av enten å samarbeide med andre mektigere aktører, eller av at en annen tredjepart, med større pondus, kommer inn og overtar kontrollen over forhandlingene. En tilstrekkelig meglerrolle skapes da i form av støtte fra andre aktører enten ved at Norge enten slår seg sammen med disse eller overlater forhandlingene til en tredjepart med større pondus. Hvilke aktører og hvilken meglerrolle som her er tilstrekkelig for en endelig avtale i en gitt konflikt, vil riktignok avhenge av konflikten og hvor sterkt ønske de stridende partene har om å skape fred. Det mest gunstige for Norge sin del er imidlertid å holde seg til den ideelle tilretteleggerrollen, men i forkant av et engasjement se seg om og vurdere støtten fra sterkere regionale eller internasjonale aktører (Norsk forsker, 2017). Da vil man samtidig være avhengig av at det finnes noen tilgjengelige sterkere regionale eller internasjonale makter for at meglerrollen faktisk kan endres. En garanti for dette krever en kartlegging av tilgjengelige aktører i en gitt prosess. Det er tydelig at betegnelsen på en vellykket fredsprosess og tilstrekkeligheten som megler henger nært sammen med målet om en endelig og holdbar fredsavtale. Man er nødt til å stille spørsmålsteget ved om dette dermed betyr at all form for fredsarbeid som ikke ender med undertegnelsen av en avtale skal defineres som mislykket. Det er viktig å tenke på at

fredsengasjementet ofte er et viktig bidrag i seg selv. Det er dette som nå skal diskuteres videre.

## **6.6 Fredsavtalen – en garanti for varig og stabil fred?**

Oppgaven tar utgangspunkt i et kritisk blikk på norsk fredsdiplomatisk innsats. Selv om det har blitt trukket fram flere styrker ved det norske engasjementet, har det gjennomgående vært et fokus på mangler ved norsk fredsarbeid og områder der Norges rolle ofte ikke strekker til. Det er ikke hensikten å formidle at man skal stille seg spørrende og kritisk til alt Norge bidrar med i fredsprosesser. Figur 1 har vist at mangelen på høy grad av vellykkethet i norskstøttede fredsprosesser er stor. Det er imidlertid for enkelt å si at et fredsengasjement var mislykket bare fordi man ikke lyktes med å løse en langvarig konflikt, som for eksempel tilfellet var i Sri Lanka. Det er heller ikke alltid slik at en varig fredsavtale nødvendigvis betyr varig fred. I Guatemala førte forhandlingene til slutt fram og regjeringen og URNG undertegnet i 1996 en endelig fredsavtale (Nissen, 2016a: 51, 76-77). Selv om den væpnede konflikten offisielt ble avsluttet da partene undertegnet avtalen, er det imidlertid mye som gjenstår før det er et fredelig guatemalansk samfunn. Avtalen var svært ambisiøs, med mål om en omfattende omformingsprosess av samfunnet. Krigens opprinnelige årsaker og de tradisjonelle stridighetene har imidlertid ikke sluttet å eksistere. Guatemala er fortsatt et land bestående av et sterkt polarisert samfunn preget av sosial og politisk ulikhet og store sosioøkonomiske forskjeller. Dette har bidratt til skjev maktfordeling, etniske spenninger, fattigdom og urettferdighet. Selv om FN og andre internasjonale støttespillere har vært inne og bidratt med massiv bistand, har kreftene i samfunnet jobbet mot gjennomføringen av avtaleverket og bidratt til at den positive utviklingen går svært sakte og at deler av avtalen sannsynligvis heller aldri vil bli gjennomført. Guatemala er en svak stat, der statsinstitusjonene fungerer dårlig blant annet på grunn av et lavt skattenivå som gir staten få skatteinntekter og derfor lite handlingsrom til å iverksette reformer som kan endre samfunnsproblemene. I tillegg drepes det vært år like mange mennesker som under krigen (Nissen, 2010b: 84; Nissen, 2016a: 52, 79). Det guatemalanske samfunnet er altså et eksempel på at et vellykket tilretteleggingsarbeid og påfølgende forhandlinger som fører til politisk enighet ikke nødvendigvis er ensbetydende med en utvidet sosial fred (Nissen, 2016a: 79).

Også på Balkan har fredsavtalen vist seg vanskelig å implementere i sin helhet. Man fikk slutt på væpnet krigføring med undertegnelsen av Dayton-avtalen i 1995. På grunn av manglende vilje fra partenes side ble derimot det internasjonale samfunnet nødt til å ta jobben med å

gjennomføre avtalen. Mens NATO-styrker har hatt ansvaret for å sikre avtalen militært, har en Høyrepresentant fra EU hatt ansvaret for å overvåke den sivile delen av implementeringen. I 2004 tok EU-styrker også over NATOs oppdrag (Moen, 2009: 111, 114, 121). Likevel ser det ikke spesielt lovende ut i Bosnia i dag. Landene er i skrivende stund fortsatt avhengig av et internasjonalt nærvær for at avtalen skal fungere, og senest i fjor var det stor fare for en ny væpnet konflikt. Det er generelt en utpreget manglende tillit mellom de politiske lederne om å finne en løsning. De underliggende problemene har ikke forsvunnet og de politiske ledernes grunnholdninger er stort sett de samme som ved krigens slutt (Norsk forsker, 2017; Stoltenberg & Eide, 1996: 415). Forutsetningene er dårlige for en positiv og bærekraftig løsning som faktisk kunne fungert. Verken fra bosnisk eller internasjonal side har man hatt noen form for forsoningsprosess, og det bosniske samfunnet gikk rett over til en statskonstruksjon som var dyttet på dem og som derfor også bare til en viss grad har fungert. Samtidig finnes det ingen internasjonal garantist i området lenger. USA har trukket seg ut, og ettersom EU gikk inn med en politisk ambisjon om å finne en løsning gjennom EU-medlemskap og utfordringene i EU gjør en slik utvidelse uaktuell i nærmeste framtid, er den bosniske befolkningen i stor grad overlatt til seg selv (Norsk forsker, 2017). I tillegg har man også i ettertid fått en ny problematikk med konflikten i Kosovo. Imidlertid har partene her kommet til et punkt hvor de har skjønnet at de er nødt til å forhandle og finne en løsning. Kosovo-problematikken kan også betraktes som enklere i seg selv fordi det her dreier seg om et mye mindre demografisk og etno-politisk komplekst område enn det som er tilfellet for Bosnia (Moen, 2009: 118; Norsk forsker, 2017). En fredsavtale er altså ingen garanti for fred, samtidig som den er veldig sårbar for negativ påvirkning (Nissen, 2016a: 79). I Sri Lanka har utviklingen sett annerledes ut. Riktignok ble det fred i landet i 2009 og siden da har det også vært fred. Likevel er denne freden ikke et resultat av en fremforhandlet løsning, men derimot en fred bygget på en militær løsning, der den srilankiske regjeringen satte inn en militær offensiv, tok livet av mange tusen tamiler, og nedkjempet Tigrene fullstendig. Den sterkeste parten gikk på denne måten aktivt inn for å redusere LTTE både militært og politisk. Freden er derfor en fred som eksisterer primært på den ene partens premisser (Nissen, 2016b: 143, 169-171). Dette viser at fred er mulig selv om freden ikke nødvendigvis skapes som resultat av en forhandlingsprosess. Samtidig viser eksempelet med Sri Lanka at en stabil fred ikke alltid trenger å bygge på en forhandlet løsning, men derimot en militær. Likevel innebærer militære løsninger på konflikter ofte et stort tap av menneskeliv.

Mangelen på vellykkethet i fredsprosesser preget av norsk engasjement er konklusjoner som er trukket på bakgrunn av definisjonen av vellykkethet som inngåelsen av en varig og holdbar fredsavtale. Selv om fredsprosesser med norsk engasjement viser seg ikke å ha ført fram til en endelig avtale, blir det likevel feil å betrakte det norske fredsarbeidet som forgjeves. Et av målene for norsk freds- og forsoningspolitikk er nettopp å hindre, dempe og løse konflikter for at liv skal reddes og man skal bidra til utvikling (Utenriksdepartementet, 2016a). Det at engasjementet har bidratt til å redde liv ved å senke konfliktnivået over en lengre periode er hensiktsmessig i seg selv (Bolle, 2015), og da vil fredsarbeidet også ha hatt en funksjon. Derfor vil et norsk engasjement som er med på å dempe konfliktnivået og tap av menneskeliv være hensiktsmessig. I Sri Lanka bidro våpenhvileavtalen som partene forhandlet seg frem til med norsk hjelp i 2002 til å redusere volden og spare mange menneskeliv. Dette blant annet gjennom etableringen av SLMM (Nissen, 2016b: 156; Sørbo, 2014: 4). I Guatemala fikk man slutt på den væpnede konflikten og fikk partene til å samles rundt forhandlingsbordet på veien mot en løsning. Her klarte norske aktører først å legge til rette for forhandlinger, for deretter å bidra i arbeidet med å få partene til å komme fram til en avtale (Nissen, 2016a: 78-79). Selv om Stoltenberg og Owens meglingsarbeid på Balkan mellom 1993 og 1995 ikke lyktes, bidro deres arbeid til utarbeidelse av kavalkader med forslag til fredsavtaler som jevnt over bare ble avvist, men som samtidig også var med på å bevege prosessen framover. Her ble Invincible-planen ikke bare et steg i riktig retning, men også et viktig utkast til den endelige fredsavtalen som ble inngått i Dayton i 1995 (Moen, 2009: 111-112; Stoltenberg, 2017). I tillegg lyktes Stoltenberg, sammen med Galbraith, med Erdut-avtalen, der en slik avtale riktignok ble en viktig del av tilnærmingen til Dayton-avtalen for Bosnia. Meglingsarbeidet til FN og EU forhindret tross alt en opptrapping av krigen og forhindret konflikten i å spre seg til nye områder. På denne måten var arbeidet også med på å gjøre en forskjell (Norsk forsker, 2017; Stoltenberg, 2017). Istedenfor å beskrive innsatsen som vellykket, mener Stoltenberg (2017) det heller blir riktig å betegne innsatsen som lite bortkastet. Dette leder meg inn på min egen beskrivelse av 25 år med norsk innsats for fred.

Det har vært en mangel på vellykkethet i slike fredsprosesser preget av et norsk engasjement. Samarbeid med andre aktører med større pondus, enten i form av internasjonal status og autoritet eller tilgang på nødvendige maktmidler, har vist seg nødvendig for at fredsprosesser med norsk deltakelse skal føre til en fredsavtale. Det at Norge på denne måten er avhengig av andre aktører bekrefter den norske meglerrollens utilstrekkelighet. Likevel er det norske engasjementet med på å gjøre en forskjell. Norges fredsarbeid nytter selv om det ikke

nødvendigvis fører til at partene kommer frem til en endelig avtale. Derfor kan det norske engasjementet også defineres som et arbeid som er svært nødvendig, men derimot ikke tilstrekkelig for alene å kunne føre til enighet om en fredsavtale. Imidlertid mener jeg at Norge kan dra lærdom av tidligere erfaringer for å utvikle en konsekvent tilnærming til fredsarbeid slik at fredsprosessene faktisk ender med inngåelsen av en fredsavtale. Da trengs det større grad av systematisk planlegging rundt og vurdering av prosjektene der Norge velger å engasjere seg. Både tilfellet i Guatemala, på Balkan og i Sri Lanka viser at det å identifisere et mulighetens vindu for forhandlinger er nødvendig før man velger å involvere seg. Samtidig viser samtlige av de tre casene viktigheten av å undersøke om andre regionale eller internasjonale aktører eller makter er tilgjengelige enten for samarbeid med Norge eller som en tredjepart med større pondus som kan overta styringen meglingsarbeidet. Hvem en slik tredjepart må være vil imidlertid avhenge av konflikten og fredsprosessen. En nøkkel til vellykkethet viser seg å henge sammen med et felles arbeid mellom flere aktører om en fredsprosess. Som Stoltenberg også sier: ”Fred er et uløselig samarbeid mellom små og store aktører” (Moen, 2009: 314). Her er Norge en typisk liten aktør, der andre større aktører må være tilgjengelige dersom Norges arbeid skal lykkes. I sin tale på Norges fredssenter i 2006 var daværende utenriksminister Jonas Gahr Støre også tydelig på at utfordringer knyttet til fredsarbeid i vår tid bør spilles ut og håndteres innenfor en multilateral ramme, der konflikter bør løses av verdenssamfunnet i fellesskap (Støre, 2006). Dersom andre større aktører er tilstede vil det for Norge sin del være hensiktsmessig å innta en tilretteleggerrolle i innledende faser av en fredsprosess. Derimot er meglerrollen nødt til å endres utover i fredsprosessen, fra en tilretteleggende megler til en megler med mer innflytelse eller makt. Dette må skje enten gjennom å slå seg sammen og samarbeide tett med andre stater eller å få hjelp fra en mektigere aktør og å overlate ansvaret for forhandlingene til denne. Fredsprosessen i Guatemala viser at det å aktivt bruke ”den norske modellen” som grunnlag for et norsk engasjement kan være gunstig for en bredere dialogprosess gjennom mer kunnskap om, og et større kontaktnett i konfliktområdet. Tilfellet i Sri Lanka viser at det å ikke ha en slik modell å støtte seg på kan være en ulempe dersom overnevnte faktorer ikke er tilstede. Ut ifra undersøkelsen av de tre fredsprosessene har de nevnte forholdene tilsynelatende vist seg som betingelser for vellykkethet i fredsprosesser med norsk engasjement. UD og norske aktører gjør lurt i å tenke over sine begrensninger før et eventuelt engasjement blir en realitet. Her må ulike utfall, scenarioer og hvorvidt faktorene over er tilstede vurderes før det blir bestemt at det er hensiktsmessig for Norge å involvere seg. Faktorene utgjør altså betingelser for



vellykkethet i fredsprosesser preget av norsk engasjement og kan gjøre Norges innsats både nødvendig og tilstrekkelig.



## 7 Konklusjon

Denne studien har hatt som hensikt å gi et overblikk og en vurdering av historien til det norske fredsdiplomati gjennom en vurdering av vellykketheten i Norges engasjement i fredsprosesser siden 1990. Her har det blitt viktig å komme frem til betingelser som er nødvendige for at man i større grad skal lykkes med fremtidige norske engasjement.

Vurderingen omfatter 25 år med fredsarbeid og på grunn av begrensninger ved min studie blir det derfor også viktig å gjennomføre flere og dypere analyser og vurderinger av norske engasjement. Samtidig vil også fredsinnnsatsen fortsette i årene fremover og nye engasjement vil dukke opp.

### 7.1 Problemstilling og viktigste funn

Innledningsvis formulerte jeg to problemstillinger. Den første av dem lyder som følger: *Hvor vellykket er egentlig den norske innsatsen i fredsmeglingsprosesser etter 1990?* For å kunne besvare denne problemstillingen utviklet jeg, på bakgrunn av et kildekritisk litteratursøk, en figur (Figur 1) som illustrerer sammenhengen mellom to variabler: norsk grad av aktivitet i fredsprosesser og grad av vellykkethet i fredsprosesser preget av norsk engasjement. Her er graden av vellykkethet definert ut fra målet om at fredsforhandlinger skal føre til en endelig fredsavtale. Figuren gir også et bilde av vellykketheten i hver enkelt av de 23 fredsprosessene som Norge har engasjert seg i de siste 25 årene. Selv om en slik figur har svakheter, blant annet gjennom at en variabel om norsk aktivitetsnivå vanskelig kan la seg operasjonalisere, bygger vurderingen av fredsprosessene på foreliggende informasjon om hver enkelt av dem. Samtidig gir også figuren et tydelig bilde: nettopp at det ikke finnes noen betydelig sammenheng mellom norsk aktivitetsnivå og vellykkethet i fredsprosesser. I tillegg forteller figuren også at mangelen på svært vellykkede fredsprosesser er stor. Dette vitner om at det trengs større grad av ettertanke og systematisk planlegging rundt prosjekter Norge vurderer å engasjere seg i – eller det som Støre (2006) kaller for en helhetlig fredsbyggingsstrategi. Figuren åpner for muligheten til å studere hver enkelt av de 23 engasjementene ut fra deres plassering i figuren. Den danner altså utgangspunktet for et videre analysearbeid gjennom at den gir muligheten til å velge ut bestemte case. Dette leder meg inn på besvarelsen av den andre problemstillingen.

Med utgangspunkt i en videre analyse av det norske fredsengasjementet de siste 25 årene valgte jeg å gå nærmere inn i tre fredsprosesser. Figuren definerte Guatemala og Balkan som to vellykkede fredsprosesser med høy grad av norsk aktivitet, mens Sri Lanka var en prosess

som også var preget av høyt norsk aktivitetsnivå, men hvor utfallet var mislykket. Derfor formulerte jeg følgende tilleggsproblemstilling: *Hvordan kan analysen av den norske innsatsen i Guatemala, på Balkan og i Sri Lanka bidra til å gjøre fredsprosesser der Norge bidrar som megler mer vellykkede og dermed påvirke det norske fredsdiplomati videre?* Her har hensikten vært å komme frem til bestemte betingelser som viser seg å være viktige for at norsk fredsarbeid skal føre til en politisk løsning på konflikten på bakgrunn av en nærmere studie av de tre overnevnte prosessene. Ved bruk av den indirekte forskjellsmetoden har analysen av de tre norske fredsengasjementene først og fremst drøftet spørsmålet om hvorvidt initiativet for et norsk engasjement har lagt føringer for den videre prosessen og dermed hatt betydning for prosessens vellykkethet. Her kan erfaringene fra de tre prosessene antydning at det er de prosessene der Norge og UD har blitt trukket med av andre som har ført til en avtale. Samtidig har også et mulighetens vindu for forhandlinger mellom partene vist seg nødvendig for en politisk løsning. Da trenger man som megler også evnen til å vurdere om det foreligger et slikt vindu – et gunstig tidspunkt for en forhandlet løsning. Prosessen i Guatemala har også vist at et arbeid som bygger på ”den norske modellen” kan være hensiktsmessig fordi fredsarbeid etter en slik modell gir en bredere dialogprosess. Dette følger av mer kunnskap og flere kontakter i konfliktområdet. I Sri Lanka brøt det norske engasjementet med denne modellen, samtidig som fredsarbeidet heller ikke førte til en endelig avtale. Engasjementet på Balkan er her ikke direkte sammenlignbart fordi dette foregikk i regi av FN.

Analysen av de tre fredsprosessene viser også at det er der Norge enten har samarbeidet tett med andre stater eller har overlatt forhandlingene til en tredjepart med større pondus, enten i form av internasjonal status og autoritet eller med sterke makt- eller pressmidler, hvor suksessen også har vært størst. Det er denne pondusen som har vist seg avgjørende for å få til en endelig avtale mellom partene i slutfaser i forhandlinger. Hvilken type pondus det her er snakk om vil imidlertid avhenge av de stridende partenes forhandlingsvilje. I forhandlinger der viljen er tilstede og forholdene ligger til rette, men prosessen likevel trenger en tredjepart med mer tyngde, har FN vist seg å være den nødvendige tredjeparten. I forhandlinger der verken viljen er tilstede eller forholdene ligger til rette og prosessen trenger en tredjepart med tilgang på nødvendige maktmidler, har USA vist seg å være den tredjeparten som trengs for en løsning. Norge har vist seg som en aktør som ofte fungerer svært godt i innledende faser som tillitsbygger og tilrettelegger av samtaler mellom partene. Norge har også et ideal om å spille en slik tilretteleggerrolle. Likevel strekker Norge ikke til i avgjørende faser av forhandlingene på grunn av mangelen på avgjørende pondus. Derfor er Norge avhengig av at

det finnes sterkere regionale eller internasjonale aktører som har den pondusen som trengs for å spille den avgjørende rollen i fredsprosessens slutfase. Disse aktørene må være tilgjengelige når Norges rolle ikke lenger strekker til. Dette forteller at meglerrollen i prosesser der Norge engasjerer seg ofte er nødt til å endres for at forhandlingene skal føre fram. Denne endringen skjer i form av at Norge spiller en tilretteleggerrolle i innledende faser, men får inn både flere aktører å samarbeide med og en tredjepart med mer pondus i prosessens avgjørende fase. Etter at denne endringen har skjedd må Norge også være forberedt på at de må holde seg mer i bakgrunnen. I prosesser der den nødvendige hjelpen fra andre aktører er tilgjengelig, kan Norge også spille en vellykket tilretteleggerrolle. Behovet for pondus viser seg å være stort. Denne pondusen har ikke Norge. Aktører som kan innta en manipulerende meglerrolle har alltid nødvendige maktmidler tilgjengelig og har derfor også alltid den nødvendige pondusen. Derfor vil en slik manipulerende megler også som regel være en megler som kan få i stand en endelig avtale mellom stridende parter. En slik megler er i mange tilfeller USA. På bakgrunn av de nødvendige forholdene for en vellykket fredsprosess beskrevet over, kan også en ideell fredsprosess, eller en oppskrift på vellykkethet, beskrives som en prosess der initiativet til norsk engasjement skjer gjennom et samarbeid med andre aktører og der det samtidig foreligger et mulighetens vindu i startfasen av fredsprosess. Samtidig kan også et samarbeid som bygger på ”den norske modellen” være nyttig. Samarbeid med andre aktører er en viktig forutsetning for et norsk engasjement, og pondus er nødvendig i de avgjørende fasene av fredsprosesser. Både tilgangen på samarbeid og tilgangen på aktører med betydelig pondus er noe Norge er nødt til å vurdere før de engasjerer seg i en forhandlingsprosess. Hvis Norge vet at de vil få støtte fra de nødvendige aktørene, kan Norge også innta en tilretteleggerrolle som fungerer godt i den første fasen av prosessen, men som er nødt til å endres for å få til en endelig avtale. Denne endringen skjer da ved å få andre aktører involvert. En manipulerende megler som USA vil nesten alltid kunne være den tredjeparten som kan få til enighet om en avtale i slutfasene av en fredsprosess. Hvis de nevnte betingelsene er tilstede, kan man også lykkes med et norsk tilretteleggingsarbeid gjennom å bidra til å gjøre en vellykket fredsprosess mulig.

Selv om det er tydelig at Norge på denne måten trenger hjelp fra andre aktører, er det ikke slik at det norske fredsarbeidet som har foregått siden 1990 har vært forgjeves. Den norske innsatsen har bidratt både til å senke konfliktnivået og redusere tap av menneskeliv. Norge har på mange måter bidratt til å gjøre en forskjell. Derfor kan den norske innsatsen i fredsprosesser siden 1990 også betraktes som et arbeid som har vært nødvendig, men derimot

som regel ikke tilstrekkelig for at partene til slutt skal undertegne en endelig fredsavtale. Derfor er de nevnte betingelsene også nødvendige for at norsk fredsarbeid skal strekke til i fremtiden. Nissen (2015) sin studie har konkludert med at norske ambisjoner ofte ikke har samsvart med vår evne til å skape bærekraftige avtaler. På tross av dette har de norske ambisjonene eller det norske selvbildet likevel ikke sett ut til å endre seg bemerkelsesverdig. En bevissthet rundt de overnevnte betingelsene blir derfor også nødvendig i vurderingen av eventuelle senere norske engasjement og hvorvidt Norge skal velge å delta i en fredsprosess eller ikke. Dette for at Norge ikke skal påta seg oppdrag i fredsprosesser der engasjementet på forhånd er dømt til å feile, eller rettere sagt; ikke føre til inngåelse av en endelig fredsavtale. Betingelsene beskrevet tidligere vil ikke nødvendigvis utgjøre en ideell oppskrift på vellykkethet i enhver fredsprosess, noe som henger sammen med at konflikter og prosesser er ulike. Dette er likevel de betingelsene jeg finner når jeg ser på 25 år med fredsarbeid i retrospekt og da spesielt de tre valgte casene.

## **7.2 Begrensninger og videre forskning**

Det er spesielt en bestemt utfordring som har vært sentral i min studie. Konflikter og fredsprosesser er komplekse fenomener som også har betydning for det engasjementet som jeg i oppgaven har hatt som hensikt å vurdere. Som nevnt tidligere, søker en naturalistisk tilnærming å avdekke og forklare bestemte mønstre i naturen eller samfunnet. Dette fordi vi mennesker, uavhengig av vår egen oppfattelse, får tilgang til verden der ute ved å tenke, observere og beskrive det vi erfarer. Dette kan gi oss som forskere innblikk i mønstre som eksisterer rundt oss, men som ikke er blitt avdekket på grunn av en kompleks virkelighet (Moses & Knutsen, 2012: 8).

Konflikter er sammensatte sosiale fenomener, noe som også bidrar til å gjøre fredsengasjement ulike. Derfor kan ulike fredsprosesser heller ikke sammenlignes direkte. Guatemala var et norsk initiativ, som bygget på ”den norske modellen”. Arbeidet i Sri Lanka var også et norsk initiativ, styrt og koordinert av UD, men det var ikke i tråd med ”den norske modellen” på grunn av mangel på nært samarbeid med andre aktører som ikke-statlige organisasjoner og forskningsinstitusjoner. Balkan var et norsk engasjement, men det var initiert av FN. Et slikt eksempel viser tydelig kompleksiteten av fredsprosesser og et påfølgende fredsengasjement.

Gjennom studien av de tre engasjementene har jeg også oppdaget begrensningene ved den naturalistiske forskningstradisjonen. På grunn av en slik kompleksitet er ikke alle forhold i

fredsprosesser sammenlignbare. Man er derfor nødt til å sammenligne det som sammenlignes kan, og det er også det min studie har hatt til hensikt å gjøre. Likevel bidrar denne kompleksiteten også til at det er mange forhold og faktorer innenfor hver enkelt fredsprosess hvor det trengs videre undersøkelser og vurderinger av hva som faktisk har foregått sett med norske øyne. For å komme fram til mer hensiktsmessige fremtidige strategier i fredsarbeid er det også naturligvis høyst nødvendig med mer forskning innenfor dette området. Min oppgave gir en overordnet vurdering av et fredsengasjement over en lengre periode. Jeg har gått dypere inn i tre bestemte fredsprosesser. For å få en grundigere oversikt over hver enkelt av de 23 engasjementene er man derfor nødt til å gå enda dypere inn i hvert enkelt case enn det jeg har gjort. Først og fremst kan flere intervjuer med personer som har vært involvert i prosessene både i Guatemala, på Balkan og i Sri Lanka være nødvendig for en dypere evaluering av disse tre bestemte engasjementene. Her kan også tilgang til UD's arkiv være nyttig. Å få innblikk i initiativet for hver enkelt prosess kan ofte være krevende fordi dette kanskje ikke alltid er klart for de norske aktørene. Spesielt i Sri Lanka er det likevel flere spørsmål knyttet til det norske initiativet og involveringen i denne fredsprosessen som fortsatt er ubesvart og en klarhet rundt dette kan være et eget viktig forskningsspørsmål i seg selv i videre studier av fredsengasjement. For en videre overordnet vurdering av norsk fredsengasjement vil det også være nødvendig få et dypere innblikk i andre av de 23 fredsprosessene. I den forbindelse kan samtaler med relevante personer innenfor de enkelte prosessene være hensiktsmessig.

Jeg har i denne oppgaven vurdert det norske fredsengasjementet og kommet fram til bestemte betingelser som, på bakgrunn av engasjementene i Guatemala, på Balkan og i Sri Lanka, er viktige for en vellykket fredsprosess. Likevel vil en grundigere oppskrift på vellykkethet kunne utarbeides dersom også nødvendige forhold i flere fredsprosesser avdekkes. I tillegg dukker det stadig opp flere prosesser der Norge velger å engasjere seg, og som kan bli viktige i en videre vurdering. Senest 3. mars 2017 kunngjorde norsk UD at Norge bidrar med støtte til fredsprosessen i Mosambik gjennom deltakelse i kontaktgruppen (Utenriksdepartementet, 2017b). Også det norske arbeidet i fredsprosessen i Colombia kan etter hvert bli gjenstand for evaluering. Selv om kompleksiteten av fredsprosesser gjør det vanskelig å utvikle en oppskrift som i alle tilfeller kan følges og da også gi vellykkede norske engasjement, kan det arbeides videre med å finne bestemte kriterier som kan øke sannsynligheten for at det arbeidet som Norge og norske aktører bidrar med til slutt kan ende med en varig og holdbar fredsavtale.





## **Bibliografi**

### **Stortingsmeldinger**

Stortingsmelding nr. 11 (1989-1990). *Utviklingsstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk.*

### **Muntlige kilder**

Thorvald Stoltenberg, Oslo 09.03.2017.

Anonym norsk forsker med spesiell kjennskap til Balkan, intervjuet per telefon den 11.05.2017.

### **Litteraturliste**

Bercovitch, J. (2009). Mediation and Conflict Resolution. I J. Bercovitch, V. Kremenyuk & I. W. Zartman (Red.), *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*. (340-357). London: Sage Publications.

Bolle, T. A. (2015). *Fredsengasjement viktig for norsk selvbylde*. Hentet 01.11.2016, fra <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2015/--fredsengasjement-viktig-for-norsk-selvbylde/>

Crocker, C. A., Hampson, F. O. & Aall, P. (2004). *Taming Intractable Conflicts: Mediation in the Hardest Case*. Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press.

Dale, G. & Dobinson K. (2000). Den norske ryggsekken – en analyse av ”norsk” fredsdiplomati. I G. Dale m. fl. (Red.), *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk* (s. 45-69). Oslo: Spartacus.

Egeland, J. (1988). *Impotent Superpower-Potent Small State: Potentials and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*. Oslo: Norwegian University Press (Universitetsforlaget).

Egner, T. (1953). *Klatremus og de andre dyrene i Hakkebakkeskogen* (1. utg.). Otta: J. W. Cappelens Forlag.

Fixdal, M. (2016). *Fredsmegling. I teori og praksis* (1. utg.). Oslo: Cappelen Damm.

- Fixdal, M. (2016a). Fredsmegling: Teoretisk rammeverk. I M. Fixdal (Red.), *Fredsmegling. I teori og praksis* (1. utg., s. 21-47). Oslo: Cappelen Damm.
- Fixdal, M. (2016b). Bosnia: En påtvunget fred. I M. Fixdal (Red.), *Fredsmegling. I teori og praksis* (1. utg., s. 113-139). Oslo: Cappelen Damm.
- Fixdal, M. (2016c). Introduksjon: Fredsmeglingens tidsalder. I M. Fixdal (Red.), *Fredsmegling. I teori og praksis* (1. utg., s. 10-19). Oslo: Cappelen Damm.
- Fonn, G. O. (2014). *Etterlyst: ny norsk fredstriumpf*. Hentet 10. november 2016, fra <http://www.vl.no/etterlyst-ny-norsk-fredstriumpf-1.276636>
- FN-Sambandet (2016a). *Konflikter*. Hentet 20. november 2016, fra <http://www.globalis.no/Konflikter>
- FN-Sambandet (2016b). *Land*. Hentet 20. november 2016, fra <http://www.globalis.no/Land>
- Hattrem, T. (2016). *Du verden! Episode 2: Fredsprosessen i Colombia og Norge som fredsmekler*. Podcast fra 11. februar 2016. Hentet fra <https://soundcloud.com/duverden/ep2-fredsprosessen-i-colombia-og-norge-som-fredsmekler>
- Hudson, V. M. & Vore, C. S. (1995). Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39(2), 209-238.
- Jagland, T. (2009). *Våre egne myter*. Hentet 11. november 2016, fra <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Vare-egne-myter-319258b.html>
- Knutsen, T. L. (2016). På *Samfundsmøte: Krigsnasjonen Norge*, 1. oktober 2016. Tilgjengelig på <http://dusken.no/video/2033/samfundsmote-krigsnasjonen-norge/>
- Knutsen, T. L., Leira, H. & Neumann, I. B. (2016). *Norsk utenrikspolitisk idéhistorie. 1890-1940*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kristoffersen, L. (2009). *Interesser i norsk engasjementspolitikk* (Oslo Files 04/2009). Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/99773/OF0409.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Krøvel, R. (1999). *UD, URNG og freden i Guatemala* (Masteroppgave). NTNU, Trondheim.

- Krøvel, R. (2000). Norge og freden i Guatemala. *Internasjonal politikk*, 58(2), 251-260.
- Krøvel, R. (2001). Norge og freden i Guatemala. I S. Ekern & T. Bendiksby (Red.), *Guatemala – demokratisering og kulturelt mangfold* (s. 23-44). Oslo: Institutt for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo, og Unipub Forlag.
- Krøvel, R. (2015). Fred som dialog? Korleis kan dei sosiale rørslene skape eit alternativ? *Samtiden*, (3), 85-95.
- Lange, E., Pharo, H. & Østerud, Ø. (2009). Utenrikspolitikken etter den kalde krigen. I E. Lange, H. Pharo & Ø. Østerud (Red.), *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk. Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen.* (s. 7-26). Oslo: Unipub.
- Larsen, T. (2005). Norsk utenrikspolitikk 100 år etter – tilbake til start? *Internasjonal politikk*, 63 (2-3), 243-254.
- Leira, H. (2005). Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs 1890-2005. *Internasjonal politikk*, 63 (2-3), 135-160.
- Leira, H. (2007). *Norge – en fredsnasjon?* (NUPI 22/2007). Hentet fra <http://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/20082/Norge-en-fredsnasjon>
- Liland, F. & Kjerland, K. A. (2003). *Norsk utviklingshjelps historie 3. 1989-2002: På bred front.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Læg Reid, T. (1996). Den ”nye” utenrikspolitikken: humanitær assistanse som realpolitikk? I I. B. Neumann & S. Ulriksen (Red.), *Sikkerhetspolitikk: Norge i makttriangelet mellom EU, Russland og USA.* (287-307).
- Moen M. K. E. (2009). *Fredskrigeren Thorvald Stoltenberg.* Oslo: NRK.
- Moses, J. W. & Knutsen, T. L. (2012). *Ways of knowing. Competing Methodologies in Social and Political Research* (2. utg.). London: Palgrave Macmillan.
- Neumann, I. B. (2012). Fred og forsoning som norsk utenrikspolitikk. *Internasjonal politikk*, 70 (3), 362-371.
- Nissen, A. E. (2010a). *Et historisk bidrag?: norsk fredsdiplomati i Guatemala 1989-1997* (Masteroppgave). Universitetet i Oslo, Oslo.

- Nissen, A. (2010b). Fredsnasjonen Norge. I J. S. Loge (Red.), *Gull og Grønne Skoger – Norske Interesser i Latin-Amerika*. (s. 80-85). Oslo: Latin-Amerikagruppene i Norge og Solidaritet Forlag.
- Nissen, A. E. (2015). *The Peace Architects. Norwegian Peace Diplomacy since 1989* (Doktoravhandling). Universitetet i Oslo, Oslo.
- Nissen, A. (2016a). Guatemala: Fra norsk-initiert dialog til FN-ledet prosess. I M. Fixdal (Red.), *Fredsmegling. I teori og praksis* (1. utg., s. 49-84). Oslo: Cappelen Damm.
- Nissen, A. E. (2016b). Sri Lanka: Fredsmegling og innenrikspolitisk spill. I M. Fixdal (Red.), *Fredsmegling. I teori og praksis* (1. utg., s. 141-175). Oslo: Cappelen Damm.
- Nissen, A. E. (2016c). *Du verden! Episode 2: Fredsprosessen i Colombia og Norge som fredsmekler*. Podcast fra 11. februar 2016. Hentet fra <https://soundcloud.com/duverden/ep2-fredsprosessen-i-colombia-og-norge-som-fredsmekler>
- NTB (2013). *Norge driver med flere hemmelige fredsforhandlinger*. Hentet 18. oktober 2016, fra <http://www.aftenposten.no/verden/Norge-driver-med-flere-hemmelige-fredsforhandlinger-117117b.html>
- Riste, O. (2005). *Norway's Foreign Relations – A History* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Skånland, Ø. H. (2009). Norsk utenrikspolitikk i fredens tegn: en diskursanalyse. *Internasjonal politikk*, (67) 3, 320-348.
- Smith-Simonsen, C. (2014). Eritrea-initiativene. En forløper for Den norske modellen innen fred og forsoning. *Internasjonal politikk*, 72 (2), 175-197.
- Stoltenberg, T. & Eide, K. (1996). *De Tusen Dagene. Fredsmeklere på Balkan*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Støre, J. G. (2006, 24. april). Norge som fredsnasjon – myte eller virkelighet? Tale på Norges Fredssenter. Hentet 22. mars 2017 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-som-fredsnasjon--myte-eller-virkel/id273461/>

Sørbø, G. M. (2014, 19. september). Utfordring i evaluering av fredsmegling: Norges rolle i Sri Lanka. Foredrag på evalueringskonferanse, Bergen. Hentet 18. februar 2017 fra <https://www.cmi.no/publications/file/5498-norges-rolle-i-sri-lanka.pdf>

Tamnes, R. (1997). *Oljealder: 1965-1995*. Oslo: Universitetsforlaget.

Thune, H. & Lunde, L. (2013). *Hva Norge kan være i verden* (1. utg.). Trondheim: Cappelen Damm.

Tobin, J. S. (2017, 17. januar). A False Theatrical Peace. Oslo in New York. Hentet fra <https://www.commentarymagazine.com/articles/a-false-theatrical-peace/>

Tvedt, T. (2009). *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Utenriksdepartementet (2014). *Støtter arbeid for nasjonal forsoning på Sri Lanka*. [https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/land\\_for\\_land2/engasjement\\_srilanka/id2522246/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/land_for_land2/engasjement_srilanka/id2522246/)

Utenriksdepartementet (2015). *Særtrekk ved Norges fred og forsoningsarbeid*. [https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/fred\\_forsoning-saertrekk/id446704/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/fred_forsoning-saertrekk/id446704/)

Utenriksdepartementet (2016a). *Norges freds- og forsoningspolitikk*. [https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/fred\\_forsoningspolitikk/id708238/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/fred_forsoningspolitikk/id708238/)

Utenriksdepartementet (2016b). *Norges engasjement i fredsprosesser siden 1993*. [https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/etter\\_1993/id732943/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/etter_1993/id732943/)

Utenriksdepartementet (2016c). *Norges fredsengasjement – land for land*. [https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/land\\_for\\_land/id2350929/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/land_for_land/id2350929/)

Utenriksdepartementet (2016d). *Freds- og forsoningsarbeid i Colombia*. [https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/land\\_for\\_land2/engasjement\\_colombia/id2522231/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/land_for_land2/engasjement_colombia/id2522231/)

Utenriksdepartementet (2017a). *Fredssamtalene på Filippinene*.

[https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/land\\_for\\_land2/engasjement\\_filippinene/id2522232/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/land_for_land2/engasjement_filippinene/id2522232/)

Utenriksdepartementet (2017b). *Støtte til fredsprosessen i Mosambik*.

[https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/land\\_for\\_land2/fredsprosess-mosambik/id2541641/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/land_for_land2/fredsprosess-mosambik/id2541641/)

Vennesson, P. (2008). Case studies and process tracing: theories and practices. I D. D. Porta & M. Keating (red.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist perspective*. (s. 223-239). Cambridge: Cambridge University Press.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (3. utg.). Thousand Oaks: Sage Publications.

Zartman, I. W. (2009). Conflict Resolution and Negotiation. I J. Bercovitch, V. Kremenyuk & I. W. Zartman (Red.), *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*. (322-339). London: Sage Publications.

Østerud, Ø. (2006). Lite land som humanitær stormakt? *Nytt norsk tidsskrift*, 23 (4), 303-313.

## **Vedlegg 1: Fredsprosessene der Norge har deltatt**

Med utgangspunkt i Bolle (2015), Fixdal (2016), FN-Sambandet (2016a, 2016b), Utenriksdepartementet (2014, 2016b, 2016c, 2016d, 2017a) og Østerud (2006: 310) presenterer jeg følgende oversikt over det norske engasjementet i de landene der Norge har deltatt som tilrettelegger av fredsforhandlinger eller spilt en rolle underveis i fredsprosessen:

### Aceh: vellykkethet= 2, norsk aktivitet= 2

29 år lang konflikt, fra 1976 til 2005, en av Asias lengste. Norge støttet fredsforhandlingene mellom regjeringen i Indonesia og Free Aceh Movement (GAM), en separatistgruppe og opprørsbevegelse som ønsket selvstendighet for Aceh-regionen, med 23 millioner kroner fra 1999. Partene kom gjennom norskstøttede forhandlinger fram til en fredsavtale i 2002, men denne ble ikke overholdt av noen av partene. Fredsavtale senere undertegnet i 2005, men denne uten norsk hjelp.

### Afghanistan: vellykkethet= 1, norsk aktivitet= 3

En konflikt på over 30 år, fra 1978 og fortsatt konflikt i dag. En langvarig sovjetisk okkupasjon ble etterfulgt av ti år med borgerkrig og fundamentalistisk, islamistisk styre. Etter at USA invaderte i 2001 står krigen i dag mellom et vestlig-støttet regime i Kabul og Taliban. Afghanistan har altså vært preget av flere ulike konflikter, der dagens utgangspunkt egentlig går på en mislykket stat. Norge gir støtte til fredsarbeidet gjennom et aktivt fredsdiplomati knyttet til en inkluderende fredsprosess mot en varig løsning mellom regjeringen og opprørsgruppene. Norge har prøvd å legge til rette for fredssamtaler mellom Taliban, USA og afghanske myndigheter. Høytstående representanter har blant annet vært på møter i Oslo. Norge har også i flere år bidratt i de regionale landenes politiske dialog, samarbeid og tillitsskapende tiltak i Heart of Asia/Istanbulprosessen der hensikten har vært å styrke relasjoner og fellesinteresser. Fredsdiplomati har så langt ikke lyktes.

### Balkan (Bosnia og Kroatia): vellykkethet= 4, norsk aktivitet= 4

En konflikt som utspilte seg i løpet av første halvdel av 1990-tallet, fra 1991-1995. Dette var en typisk borgerkrig preget av bitre etniske konflikter mellom de ulike folkegruppene i det tidligere Jugoslavia. Thorvald Stoltenberg stod, sammen med blant annet Jan Egeland, Knut Vollebæk og Kai Eide, sentralt i arbeidet med fredsforhandlinger om en fredsplan som FNs fredsmekler på Balkan (spesielt i Kroatia og Bosnia) fra 1993-1995. Stoltenberg og hans medarbeidere representerte likevel FN under fredsforhandlingene. I desember 1995 kunne nordmennene reise hjem med to fredsavtaler i bagasjen, og en innsats som kunne tilføyes det som betraktes som vellykkede norske fredsinitiativ.

### Burundi: vellykkethet= 2, norsk aktivitet= 2,5

En 12 år lang konflikt, fra 1993 til 2005. Dette er en borgerkrig mellom de etniske gruppene hutuer og tutsier. Norge har støttet fredsarbeidet i Burundi i mange år gjennom blant annet et viktig bidrag til demobilisering av soldater og til gjennomføring av valg. I 2000 og i 2003 ble det underskrevet avtaler som skulle avslutte konflikten, men dette ble ikke tilfellet. Situasjonen var i årene 2005-2010 relativt stabil med framskritt i fredsprosessen, men etter

2010 flere uroligheter og etter 2015 kritisk. En varig og holdbar fredsavtale som har blitt overholdt av partene har altså aldri blitt underskrevet.

Colombia: vellykkethet= 3 (pågående, men ser til tider lovende ut), norsk aktivitet= 4

En over 50 år lang konflikt, fra 1964 og fram til fredsforhandlingene og enigheten om en avtale som pågår i dag. Dette er en borgerkrig først og fremst mellom den colombianske staten og de venstreorienterte geriljagruppene FARC (Colombias revolusjonære styrker) og ELN (Den nasjonale frigjøringshæren). Norge har vært involvert i freds- og forsoningsarbeidet her i flere tiår som inkluderer flere dialoginitiativ mellom skiftende regjeringer og colombianske geriljagrupper (som Farc-EP og ELN). Er offisiell tilrettelegger sammen med Cuba for pågående fredsprosess med Farc-EP siden 2012. Deltar også i offentlige fredsforhandlinger mellom regjeringen og ELN f.o.m. 2016.

Etiopia/Eritrea: vellykkethet= 2,5, norsk aktivitet= 2

En territorial konflikt som begynte rundt 1970 og varte frem til 2000, spesielt krig fra 1998-2000. En konflikt om grenseområder. Har vært flere interne konflikter innenfor de to landenes grenser, men den største konflikten er den territoriale konflikten som har foregått dem imellom. Dette er en krig mellom Etiopias myndigheter og frigjøringsgrupper etter at Eritrea ble underlagt Etiopia på 60-tallet. Norge har bidratt i forsøket på å legge til rette for en fredsprosess og avklaring av grensekonflikten. På grunn av god kontakt med Etiopias fiender Eritrea og Somalia, og Etiopias påfølgende følelse av trussel mot regimesikkerheten, har Etiopia vært negative til norsk engasjement. Etter at Norge kritiserte den militære intervensjonen i Somalia i 2006, ble dette dårlig mottatt av etiopiske myndigheter, og førte til at Etiopia valgte å kaste ut seks norske diplomater i august 2007 og bryte diplomatiske forbindelser. Ble underskrevet en fredsavtale i 2000, men påfølgende misnøye og fortsatt uroligheter og kritisk situasjon.

Filippinene: vellykkethet= 3 (pågående, men til tider lovende), norsk aktivitet= 4

Væpnet konflikt som har pågått i over 45 år, fra rundt 1970 og fram til i dag. Har bestått av to ulike delkonflikter. Den ene mellom Moro-folket, i form av den kommunistiske frigjøringsbevegelsen MNLF og senere en ny opprørsgruppe som bryter ut av denne, MILF. Her har Moro-folket kjempet om uavhengighet fra Filippinene i en væpnet borgerkrig. Ble skrevet under på en endelig fredsavtale mellom regjeringen og MILF i 2014. Forhandlingene i denne delen av konflikten har Norge likevel holdt seg utenfor. I tillegg har det også vært geriljakrig mellom regjeringen og en felles front med filippinske kommunister (NDFP). Norge har vært tilrettelegger for forhandlingene mellom den filippinske regjeringen den kommunistiske opprørsbevegelsen (NDFP) og spilt en aktiv rolle i fredsprosessen mellom 2001-2014. Har vært flere brudd i forhandlingene mellom regjeringen og kommunistpartiet, men man øyner håp etter mai 2016 med oppstart av nye fredsforhandlinger i Oslo i august. Her ble partene også enige om å iverksette en våpenhvile. Norge er tilgjengelig for støtte til partene i en videre prosess frem mot en eventuell fredsavtale.

Guatemala: vellykkethet= 4, norsk aktivitet= 4

En 36 år lang borgerkrig, eller tretti år med krig og seks år med fredsforhandlinger, fra 1960 og fram til fredsavtalen i 1996. Krigen ble utkjempet mellom skiftende guatemalanske regjeringer og den marxistisk-inspirerte geriljaorganisasjonen URNG. Norge hadde en aktiv



rolle som tilrettelegger under fredsforhandlingene fra 1990 til 1996, noe som sikret kontakt og fremgang i forhandlingene. Det ble holdt flere møter i Oslo og undertegnet flere avtaler her, blant annet tre delavtaler. Var også medlem av Vennelandsgruppen for Guatemala, sammen med USA, Spania, Mexico, Venezuela og Colombia for å bistå FN i fredsmeglingen. Fredsavtale inngått i 1996.

Haiti: vellykkethet= 2,5, norsk aktivitet= 2,5

Preget av konflikt i over 30 år. Fra 1986 startet opptøyer mot president Duvalier. Etter den tid har presidentens private hær fortsatt å massakrere sivile og forsvare privilegiene til Duvalier-overklassen helt fram til i dag. Siden den tid har også landet slitt med diktatur, utbredt vold, opprør mot regimet og ulike ledere. Vold og demonstrasjoner har også blusset opp i forbindelse med valget i 2016. Siden midten av 1990-tallet har Norge vært involvert i tillitsbyggende og forsonende arbeid mellom politiske og sivile aktører i tillegg til å være tilrettelegger for samtaler mellom Haiti og den dominikanske republikk. Norge har bidratt til å redusere interne spenninger, men fortsatt i 2016 har det blusset opp konflikter i forbindelse med valget.

Israel/Palestina: vellykkethet= 1, norsk aktivitet= 4

En konflikt mellom palestinerne og israelerne siden opprettelsen av Israel i 1948. Palestinerne har siden 1967 levd under israelsk okkupasjon, der sammenstøtene dem imellom har vært mange og blodige. Det mest sentrale spørsmålet i konflikten er hvem som har mest rett til å kontrollere og bo i området, altså en territorial konflikt. I løpet av 2000-tallet har situasjonen også blitt forverret, der israelsk kontroll har ført til en palestinsk kamp mot okkupasjon og undertrykkelse. Norge spilte en sentral rolle som megler og tilrettelegger i forhandlingene mellom Israel og den palestinske frigjøringsorganisasjonen PLO i 1992-1993 som fant sted og ledet fram mot Oslo-avtalen i 1993. Her spilte Jan Egeland, Mona Juul og Terje Rød-Larsen viktige roller som fredsmeglere. Avtalen brøt sammen noen år senere, men var en viktig diplomatisk suksess. Norge støtter fortsatt aktivt målet om en fredsløsning i den pågående konflikten i Midtøsten der målet er at Israel og Palestina skal leve side om side i fred innenfor sikre og internasjonalt anerkjente grenser. Er også leder for givergruppen til palestinerne.

Kenya: vellykkethet= 2,5, norsk aktivitet= 1,5

Selv om Kenya i dag er relativt fredelig, har landet i ulike perioder vært preget av uroligheter, opptøyer og voldshandlinger spesielt på bakgrunn av etniske motsetninger. Også i perioden 2007-2008 førte presidentvalget i 2007 til opptøyer og voldsutøvelse blant opposisjonstilhengere og det unge demokratiet ble utfordret. Norge har støttet fredsarbeid i Kenya da forholdet mellom ulike stammer utgjorde en konfliktdimensjon spesielt rundt 1990-årene. Høsten 1990 førte Norges kritikk av Kenya og deres brudd på menneskerettighetene til at Kenya brøt de diplomatiske forbindelsene med Norge i flere år. Landet har vært mye utsatt for voldshandlinger og opptøyer med bakgrunn i etniske motsetninger. Kenya er i dag blant de fredeligste landene i Afrika.

DR Kongo: vellykkethet= 3, norsk aktivitet= 1,5

Den fem år lange regionale krigen, ”den afrikanske verdenskrigen”, fra 1998 til 2003 var den største i Afrikas historie med bakgrunn i spenninger mellom hutuer og tutsier og kontroll over naturressurser. Åtte land og 25 væpnede grupper deltok i krigen. I årene etter 2003 har etniske

spenninger og kampen om naturressurser likevel ført til blodige kamper og alvorlige overgrep mot befolkningen. Norge har i noen grad støttet fredsarbeidet og bidratt i dialogen med opprørsgruppen FDLR. I 2003 fikk man til en avtale med de stridende gruppene og krigen ble avsluttet. Krigen ble avsluttet, men volden og urolighetene har fortsatt øst i landet.

Kypros: vellykkethet= 2,5, norsk aktivitet= 2,5

En over 50 år lang borgerkrig på bakgrunn av samarbeidsproblemer mellom to folkegrupper, den tyrkiskkypriotiske og den greskkypriotiske minoriteten. Krigen utgjør en av verdens mest langvarige konflikter som startet i 1964, der øye fortsatt er delt og partene ikke har kommet fram til en endelig enighet i dag. FN tilstede siden 1964 med første forhandlingsforsøk. Flere meglere vært tilstede for å prøve å løse konflikten. Siden 2014 har den norske politikeren Espen Barth Eide vært FNs spesialutsending til Kypros og fungert som en dyktig leder og fredsmekler. Selv om forhandlingene hittil ikke har frem, er optimismen større enn på lenge etter fredsforhandlingene som begynte i 2015. Fredsforhandlingene går nå dypere og er mer substansielle enn de ulike forsøkene i løpet av det siste tiåret og det er god kjemi mellom de partenes ledere og stor tro på en løsning.

Mali: vellykkethet=1, norsk aktivitet= 1,5

På 1990-tallet begynte flere konflikter mellom regjeringen og det nomadiske folket tuaregene, nord i Mali. Tuaregene mente de ble marginalisert av regjeringen og kjempet for løsrivelse og en selvstendig stat (Azawad). Selv om det har blitt forhandlet frem flere fredsavtaler underveis, har misnøyen i etterkant alltid vokst. I januar 2012 brøt det ut voldelige kamper mellom regjeringshæren og den politiske opprørsgruppen MNLA, som hovedsakelig bestod av tuareger. Konflikten beveget seg samme år også over i en konflikt mellom MNLA og islamistiske opprørsgrupper, som i utgangspunktet hadde samarbeidet om hvorvidt Azawad skulle være en islamsk eller sekulær stat. I dag preges landet av konflikter mellom regjeringen, de nomadiske tuaregene og islamistiske grupper. I 1995-96 hadde Norge et bidrag til avvæpning og forsoning i Mali med Kåre Lode i spissen for meklingsprosessen, der han vant partenes tillit. Norge har vært engasjert i konflikten også etter 2013 med stabsoffiserer, 15 personer til en informasjons- og analyseenhet og fem politiske rådgivere. Misnøyen og volden har vedvart og flere islamistiske opprørsgrupper har blandet seg inn, spesielt i samarbeid med den tuareger-bestående opprørsgruppen MNLA.

Myanmar: vellykkethet= 3, norsk aktivitet= 3

Landet har vært preget av konflikter i over 60 år, fra det ble selvstendig i 1948 og frem til det etter 2011 har begynt å bevege seg i en mer demokratisk retning. Spenninger mellom ulike etniske grupper i landet har vært bakgrunnen for mange og lange kriger og etniske konflikter. Det er over 100 etniske grupper i landet, der konflikter mellom de ulike minoritetene og den burmanske majoriteten utgjør en av de største truslene mot et demokrati. Siden 1990 har det blitt inngått flere avtaler om våpenhvile av ulik holdbarhet og omfang. I 2012 ble også en våpenhvile mellom motstandsgruppen KNU og myndighetene signert. Norge har i flere år støttet arbeidet for demokrati og menneskerettigheter, støtte opp om våpenhvilene og politiske reformprosessen fra 2011, der fredsprosessen er en viktig del. Norge etablerte også Myanmar Peace Support Initiativ (MPSI) på bakgrunn av initiativ om internasjonal støtte til fredsprosessen. Fredsprosessen har nå kommet lenger og Norge fortsetter å støtte opp om den

pågående fredsprosessen, spesielt gjennom Peace Donor Support Group (PDSG), etablert og ledet av Norge.

Nepal: vellykkethet= 4, norsk aktivitet= 2,5

10 år lang borgerkrig i perioden 1996-2006 mellom maoistgeriljaen og myndighetene på grunn av motstand mot diktatorisk herredømme. Den norske ambassaden bidro i fredsprosessen med å være en unik og uformell møteplass for partene før og under prosessen, men også for sentrale aktører i ulike faser av freds- og demokratiprosessen. Fredsavtale inngått i 2006 og etter at maoistene vant krigen ble Nepal i 2008 republikk.

Somalia: vellykkethet= 2, norsk aktivitet= 2,5

Har vært i kontinuerlig borgerkrig siden 1991 som følge av stadig rivalisering mellom ulike klaner. Norge har over lang tid støttet opp om tiltak for å fremme nasjonal dialog og forsoning og har bidratt til nærmere samordning av det internasjonale samfunnets respons til konfliktene og forhandlingene. Var også med på å grunnlegge International Contact Group (ICG) sammen med USA. Nasjonal forsoning er en av hovedprioriteringene for den nasjonale regjeringen, men sikkerhetssituasjonen i Somalia er fortsatt en utfordring.

Sri Lanka: vellykkethet= 1 (mislykket), norsk aktivitet= 4

En 26 år lang borgerkrig mellom De tamilske tigrene (LTTE), en tamilsk frigjøringsorganisasjon, og den srilankiske regjeringen fra 1983 til 2009. Norge støttet freds- og forsoningsarbeidet fra 1997-2009 og var upartisk tilrettelegger (eneste tilretteleggende megler) av fredsforhandlingene mellom srilankiske myndigheter og De tamilske tigrene (LTTE) fra 2000 til 2006. Med norsk hjelp inngikk de to partene en våpenhvile i 2002 som åpnet for fredsforhandlinger og som ble overvåket av SLMM, en norsk-ledet observatørgruppe. Likevel førte ikke våpenhvilen til varig fred eller fremgang i fredsforhandlinger, ble sagt opp av regjeringen i 2008 og endte med en blodig slutt på konflikten i 2009, der regjeringshæren vant militært over LTTE. Siden har det også vært fred i Sri Lanka.

Sudan: vellykkethet= 3,5, norsk aktivitet= 3

Konflikt på til sammen rundt 50 år, ”den første sudanske borgerkrigen” fra 1955 til 1972 og ”den andre sudanske borgerkrigen” fra 1983 til 2005, der frigjøringsbevegelsen i sør kjempet mot myndighetene i nord. Norge en aktiv rolle, med spesialrepresentant og som del av Troikaen (Norge, Storbritannia og USA) siden 2002, og som pådriver for den omfattende fredsavtalen (The Comprehensive Peace Agreement (CPA)) mellom Nord- og Sør-Sudan som ble inngått i 2005 med hjelp fra Troikaen. Sør-Sudan ble selvstendig i 2011 og situasjonen forble relativt stabil fram til det brøt ut kamper i Sør-Sudan i 2013.

Syria: vellykkethet= 1, norsk aktivitet= 3

En borgerkrig som startet våren 2011 mellom myndigheter og flere opprørsgrupper. Utviklet seg som kamper mellom hæren og opprørsgrupper om bestemte byer og bydeler i løpet av 2011, og i 2012 hadde den utviklet seg til en brutal borgerkrig på grunn av mangel på journalister og internasjonal tilstedeværelse og den påfølgende vanskeligheten med å få informasjon om hva som skjedde i landet. Norge har gjennom ulike initiativ prøvd å legge til rette for diskusjon rundt politiske løsninger på borgerkrigen på lengre sikt, i tillegg til å være en av de største humanitære giverne til Syria og naboland. Norge har også støttet lokale

dialoger for å redusere vold. Den humanitære innsatsen og bidraget med å finne en politisk løsning vil fortsette.

Sør-Sudan: vellykkethet= 1, norsk aktivitet= 3,5

Situasjonen var ustabil i Sør-Sudan etter selvstendigheten i 2011, og i september 2013 brøt det ut en ny borgerkrig mellom fraksjoner innad i regjeringspartiet SPLM og regjeringshæren SPLA på bakgrunn av en maktpolitisk strid innad i frigjøringsbevegelsen, altså mellom regjeringen og opposisjonen. Norge støtter intensive fredsforhandlinger mellom partene i regi av den subregionale organisasjonen IGAD (Intergovernmental Authority on Development), der Norge, sammen med USA og Storbritannia, er de sentrale aktørene som jobber med å få fremgang i forhandlingene. Ser ikke ut til å få noen snarlig løsning, men Norge vil fortsette det politiske arbeidet gjennom aktiv deltakelse i FN-operasjonen Unmiss, et aktivt engasjement i Troikaen for å finne en politisk løsning, og fortsette med støtten til IGAD og i direkte dialog med partene. I august 2015 skrev presidenten i Sør-Sudan under på en skjør fredsavtale med opprørerne. Den sikkerhetsmessige situasjonen er i dag likevel svært vanskelig. Siden konflikten er politisk, krever den en politisk løsning.

Uganda (Nord): vellykkethet= 3, norsk aktivitet= 3

En 20 år lang borgerkrig i nord mellom regjeringen og opprørsgruppen Herrens motstandshær (LRA) som startet i 1987 og gikk mot en avslutning med signering av våpenhvileavtalen i 2008. Norge støttet fredsforhandlinger mellom regjeringen og opprørsgruppen Lord's Resistant Army (LRA) med Jan Egeland som arkitekt bak fredsprosessen fra 2003. Norge har sammen med Nederland, Storbritannia og Irland spilt en sentral rolle i fredsprosessen. Har vært roligere etter 2006 med en midlertidig våpenhvile og i 2008 skrev partene under på en avtale som sikrer permanent våpenhvile. Likevel gjenstår en signering av en endelig fredsavtale.

Øst-Timor: vellykkethet= 3, norsk aktivitet= 3

Landet var preget av politisk og sosial uro i årene mellom 1999 og 2008. Mot slutten av 1990-tallet fikk landet et visst indre selvstyre og i 1999 løsrev seg fra Indonesia etter en folkeavstemning. Dette førte til et voldsomt opprør av landets indonesisk-støttede millits. Etter at FN styrte landet med mandat fra Sikkerhetsrådet i årene mellom 1999 og 2002 ble landet selvstendig i 2002. Årene etter denne selvstendigheten var preget av stor politisk og sosial uro. Øst-Timor var på randen av borgerkrig i 2006, men etter hjelp fra FN og et mislykket attentatforsøk mot landets president og statsminister i 2008, har det vært politisk stabilitet i landet. Norge støttet fredsprosessen mellom Indonesia og Øst-Timor. Biskop og politiker Gunnar Stålsett var fra 2006 til 2010 Norges spesialutsending til fredsprosessen som tilrettelegger av dialog mellom politiske ledere for å finne en løsning på de interne problemene og den politiske og sosiale uroen. Situasjonen i landet har stabilisert seg, men er fortsatt til tider ustabil.

## **Vedlegg 2: Intervjuguide, Thorvald Stoltenberg**

Denne intervjuguiden fungerte som veiledende og spørsmålene ble tilpasset samtalens utvikling underveis.

### **Ved oppstart av samtale**

- Åpner med uformell prat og takke for at han tok seg tid til å møtes
- Forteller om temaet for masteroppgaven
- Informerer om hva samtalen med han skal bidra med i oppgaven
- Spørre om noe er uklart og om han har noen spørsmål
- Informer om opptak og sørg for samtykke

### **Innledningsspørsmål**

Hva er bakgrunnen for ditt fredsengasjement? Hvor kommer dette engasjementet fra?

Er det noen erfaringer eller hendelser i ditt liv som kan ha forsterket denne viljen du har til å arbeide for fred?

Har du noen egenskaper som gjorde deg spesielt egnet til å drive med fredsarbeid og være en fredsmekler? Hvilke?

### **Thorvalds tanker om det fredsengasjementet som blomstret opp på starten av 1990-tallet**

Vi kan ofte snakke om en norsk fredstradisjon og fredstenkning som startet allerede på slutten av 1800-tallet gjennom (handels)liberale utenrikspolitiske idéer med elementer som fred, nøytralitet og frihandel som dominerende i det norske utenrikspolitiske ordskiftet og som utviklet seg og ble institusjonalisert videre gjennom Nobelinstituttet og Jørgen Løvland.

Hva var egentlig bakgrunnen for det fredsengasjementet som for alvor begynte å blomstre på starten av 1990-tallet?

Hvorfor ble fredsprosesser og fredsarbeid et viktig norsk utenrikspolitisk fokus på dette tidspunktet?

Norske politikere og statsvitere har snakket om en norsk fredstradisjon som kanskje allerede oppstod på slutten av 1800-tallet.

Er det engasjementet som startet på 1990-tallet med deg i spissen en videreføring av en slik tradisjon?

Var engasjementet bevisst denne tanken om den norske fredstradisjonen?

På denne tiden var jo du utenriksminister. Hvorfor kom akkurat dette initiativet fra ditt (utenriks)departement?

Starten på 1990-tallet har for Norge sin del kanskje blitt sett på som et slags utenrikspolitisk veiskille. Forholdene i Europa var i ferd med å endre seg og Norge valgte jo også etter hvert å stå utenfor EU.

Hvilken betydning hadde Norges utenrikspolitiske ståsted for det fredsfokuset som for alvor utviklet seg på 1990-tallet?

Var det naturlig at det skjedde et fredsfokus på 1990-tallet på grunn av hvor Norge stod utenrikspolitisk?

Hvorfor ble det viktig for Norge (som en småstat) å engasjere seg i fredsprosesser akkurat på dette tidspunktet, på starten av 1990-tallet? Hvilke motiver hadde Norge for sitt fredsengasjement? (For eksempel større internasjonal anerkjennelse, innflytelse osv.).

### **Thorvalds tanker, forventninger og motiver for rollen som fredsmekler på Balkan**

Da du ble spurt om å være fredsmekler på Balkan i 1993 var du allerede norsk utenriksminister, samtidig som du også hadde vært med på å starte Oslo-prosessen. På en annen side hadde du en tilknytning til det tidligere Jugoslavia.

Hva tenkte du da du mottok dette tilbudet om en stilling som FN-mekler i det tidligere Jugoslavia og hvorfor valgte du å takke ja til jobben?

Hvorfor fikk akkurat du tilbudet om å overta som ny mekler? Hva gjorde deg spesielt egnet?

Hvilke mål og forventninger hadde du til rollen du nå skulle tre inn i?

Hva tenkte du at du kunne bidra med her for å finne en løsning i en slik vanskelig konflikt? Hadde du noen plan eller sett ut noen fremgangsmåte på forhånd?

Hva var motivene for å megle på Balkan? Hadde man sett noen antydning til at forholdene lå til rette for å drive forhandlinger og at disse kunne lykkes da du overtok som FN-megler i 1993?

### **Fredsmekling og meklerrollen**

På mange måter kan man se på fredsmegling som en slags kunst, der noen meglere klarer å forsone mennesker eller grupper som lenge har vært i krig med hverandre.

Hvordan vil du beskrive en god fredsmekler?

Hvilke egenskaper bør denne personen ha for å lykkes med fredsforhandlinger?

Hvilken type meklerrolle burde en fredsmekler ha?

I hvor stor grad bør megleren gå inn og styre forhandlingene?

(Dette spesielt når det gjelder grad av involvering i selve forhandlingene; tilretteleggende, klassisk eller manipulerende for å drive prosessen videre).

Hvordan måtte dere gjøre dette på Balkan?

Krevde denne fredsprosessen en bestemt meklerrolle som ble avgjørende for hvordan fredsprosessen utviklet seg?

I denne boka (vise boka) som Kjell Erik Møgster Moen har skrevet om deg stiller han deg spørsmålet om fred er mulig uten USA. Her synes jeg du svarer veldig bra når du sier at ”ja, fred er mulig uten USA dersom partene ønsker fred, men hvis ikke, trenger vi makt” (side 314-315). Har du noe å tilføye her? Tenker du på samme måte i dag?

Hvor viktig er det at en megler er nøytral eller upartisk i en forhandlingsprosess?

Men hvor lett er det å bevare nøytraliteten underveis i fredsforhandlinger?

Hvordan klarer man å holde seg nøytral underveis i en slik prosess?

Man kan se grusomme handlinger hos en eller flere av partene i konflikten. Hvordan klarer man likevel å beholde upartiskheten?

Du og David Owen fikk jo til tider kritikk for å være for serber-vennlige.

Klarte dere å være upartiske underveis i forhandlingene på Balkan?

### **Hva som skjedde underveis i fredsforhandlingene på Balkan og hvorfor det gikk som det gikk?**

Hva var egentlig bakgrunnen for konflikten i det gamle Jugoslavia?

Hvorfor ble krigen så omfattende?

Mange har betegnet konflikten på Balkan som en konflikt som handlet om etnisitet og religion. Du har tidligere uttalt at det handlet mer om en maktkamp mellom småkonger eller jarler som ønsker å fylle tomrommet etter Tito i en ren kamp om folk og land (Moen, side 37). At det var en nasjonalistisk konflikt utkjempet mellom nasjonalistiske ledere. Du godtok aldri at krigen skulle være en etnisk konflikt. De som slåss var stort sett av samme etniske opprinnelse (Stoltenberg, side 24). Har du noe mer å si om bakgrunnen for et slikt synspunkt?

Da du kom inn som mekler i 1993 var det blitt utarbeidet og lagt fram en plan for Bosnia, den såkalte Vance-Owen-planen. Hva var hovedprinsippene i denne planen? Hvorfor klarte ikke partene å bli enige om en slik avtale?

Hva var forskjellen mellom den planen du og David Owen forhandlet frem i 1993 (Invincible og EUs handlingsplan) og den endelige avtalen (Dayton-avtalen) som ble undertegnet i 1995?

Hva var grunnen til at man kom fram til at man fikk undertegnet en avtale i 1995 og at man ikke klarte dette i 1993?

12. november 1995 går serberne til slutt med på en avtale om det kroatisk område Øst-Slavonia (Erdut-avtalen). Hva var bakgrunnen for denne avtalen og hvordan kom dere fram til denne?

Hvilken effekt hadde opprettelsen av kontaktgruppen på fredsforhandlingene?

Hva var hensikten med opprettelsen av denne gruppen og hva hadde gruppen å si for fremgangen i forhandlingene? Her var jo USA et medlem og ble dermed for alvor mer engasjert i forhandlingene.

Hva var egentlig grunnen til at USA endret mening og ønsket å engasjere seg mer aktivt i fredsforhandlingene?

Hvor viktig ble muligheten til å legge press på partene i løpet av fredsforhandlinger? Hvordan og når ble dette spesielt synlig?

Norge har vist seg å være spesielt gode til å legge til rette for forhandlinger, få parter til å komme sammen rundt forhandlingsbordet, bygge ned fiendebilder og skape gjensidig tillit og en god plattform for dialog mellom parter i innledende faser i forhandlingsprosesser. Dette var synlig både i Guatemala og Sri Lanka, som jeg også skriver litt om, men fungerte også svært bra i Oslo-prosessen. Hvordan var dette på Balkan?

Forhandlingene på Balkan, spesielt Bosnia-forhandlingene, låste seg gjentatte ganger.

Hvordan påvirket dette deg som megler?

Hvordan klarte du å holde motet oppe?

Hvordan påvirket dette holdningen til videre forhandlinger?

I ettertid, hvordan ser du på det arbeidet som ble gjort i fredsforhandlingene på Balkan?

Vil du betrakte det som vellykket?

Hva ser du på som det viktigste som du og David Owen fikk til og bidro med i deres år som meklere?

Hvorfor fikk dere til dette?

Hvilke land var det som var med og bidro positivt i fredsforhandlingene og som preget dem i løpene av de årene du var inne og meklet?

### **Dagens situasjon**

Hvordan opplever du situasjonen på Balkan i dag? Både når det gjelder Bosnia, men også Kosovo.

Hva tenker du om fremtiden i området? Blir det en ny krig?



### **Vedlegg 3: Intervjuguide, norsk forsker**

Denne intervjuguiden fungerte som veiledende og spørsmålene ble tilpasset samtalen utvikling underveis.

#### **Ved oppstart av samtale**

- Åpner med uformell prat og takke for at han tok seg tid til å møtes
- Forteller om temaet for masteroppgaven
- Informerer om hva samtalen med han skal bidra med i oppgaven
- Spørre om noe er uklart og om han har noen spørsmål
- Spørre om taushetsplikt og anonymitet
- Informer om opptak og sørg for samtykke

#### **Balkan**

Jeg vet at Thorvald var involvert i fredsprosessen på Balkan og at det var et norsk engasjement gjennom han og da spesielt FN, men var det andre sentrale personer fra norsk side som var involvert i prosessen? Var det noe annet norsk engasjement i fredsprosessen enn det som var gjennom Thorvald?

Hvordan lå forholdene til rette for fred da nordmenn begynte å engasjere seg i fredsprosessen og da Thorvald begynte å jobbe som megler? Hadde man sett noen antydning til at man kunne lykkes med forhandlinger?

Da Norge, og spesielt Thorvald, ble involvert i fredsprosessen gjennom sin rolle som FNs fredsmegler på Balkan i 1993 hadde meglerne Cyrus Vance (for FN) og David Owen (for EU) utarbeidet og lagt fram en fredsplan for Bosnia (Vance-Owen-planen). Hva var hovedprinsippene i denne planen? Hvorfor klarte ikke partene å bli enige om en slik avtale? Hvorfor brøt den sammen?

Hva var hovedforskjellen på prinsippene i denne planen og den avtalen (Dayton-avtalen) som man ble enige om i desember 1995? Hva var grunnen til at man kom fram til en avtale i 1995 og at man ikke klarte dette i 1993?

Thorvald og David Owen forhandlet også frem en plan sommeren 1993 (Invincible-planen/Stoltenberg-Owen-planen). Hvordan skiller denne seg fra Vance-Owen-planen og hva var forskjellen på denne og Dayton-avtalen?

Hva var EUs Handlingsplan sammenlignet med Invincible?

Hvilken betydning hadde USA for fredsprosessen og hvordan den utviklet seg? I starten ønsket jo USA å holde seg utenfor (selv om dette ikke alltid ble tilfellet) og mente at konflikten var en "europeisk" konflikt eller sak, men etter hvert ønsket de å være mer involvert og til slutt ønsket de å styre prosessen ene og alene. Hvilken betydning hadde dette for utviklingen? Hvorfor forholdt de seg slik til prosessen og endret sitt syn på den og sin måte å forholde seg til den underveis?

Vet du hvilke andre land som var med og bidro i fredsforhandlingene og hva disse landene hadde å si for fremgangen eller utviklingen i forhandlingene? For eksempel opprettelsen av Kontaktgruppen! Hva skjedde med Kontaktgruppens fredsplan og hva gikk denne planen ut på?

Hvorfor ble partene enige om Dayton-avtalen i 1995? Hvordan og hvorfor førte denne avtalen til fred?

Under fredsprosessen i Bosnia ble det tydelig at USA hele veien støttet muslimene i Bosnia (bosnjakene). Hva var grunnen til denne amerikanske støtten?

Vet du om arbeidet med fredsprosessen på Balkan var i tråd med "den norske modellen", altså om det foregikk et tett samarbeid mellom norske myndigheter, spesielt UD, frivillige organisasjoner, NGOer, og forskningsinstitusjoner i løpet av fredsprosessen? Var det noen form for slikt tett samarbeid i løpet av prosessen som foregikk der nede? Eller om Thorvald også samarbeidet med ikke-statlige organisasjoner.

Når det gjelder fredsprosessen, hva var Norges viktigste rolle? Hva var det viktigste Norge bidro med i det norske engasjementet i fredsprosessen på Balkan, altså i forhandlingene? Hva var det viktigste/mest vellykkede som Thorvald og Kai Eide fikk til der nede? Hva bidro de med og fikk til i Bosnia og hva bidro de med i Kroatia? For det var der de i hovedsak var involvert, sant?

Vil du betegne det arbeidet Norge bidro med i årene mellom 1993 og fram til Dayton-avtalen i 1995 i forbindelse med fredsprosessen som vellykket?

I samtale med Thorvald poengterer han ofte at det å skape fred gjennom forhandlinger er vanskelig dersom partene selv ikke har et ønske om å skape fred.

Har du noen synspunkter på dette?

Er dette også din opplevelser?

Hvilke mekanismer kan man bruke for å skape fred når partene ikke ønsker det?

Hva skal til for å skape fred dersom partene selv egentlig ikke ønsker det?

Hvilke aktører må inn i bildet da?

Jeg har lest flere steder at det ikke var så lønnsomt for partene i konflikten på Balkan å skape fred nettopp fordi de tjente såpass mye penger på krigføringen på grunn av smugling av våpen, mat og våpenhandel osv. Er dette noe du har noen synspunkter på? Hvordan fungerte dette og hvordan tjente de penger?

Du er jo ganske kjent med området der nede og hvordan situasjonen er per dags dato.

Hvordan opplever du situasjonen på Balkan i dag? Både når det gjelder Bosnia, men også med tanke på Kosovo?

Hva tenker du om framtiden der? Tror du det blir en ny krig?

## **Sri Lanka**

Vet du noe om fredsprosessen i Sri Lanka der Norge var med og meglet?

Hvordan var prosessen her sett i lys av ”den norske modellen”. Jeg har lest flere steder at engasjementet ikke var i tråd med ”den norske modellen”. Hvordan var den ikke det?

Hva var egentlig grunnen til at Norge til slutt valgte å takke ja til denne meglerjobben? Var det en lenge gjennomtenkt avgjørelse? Hadde man virkelig tenkt at det var mulig for Norge alene å skape fred der?

Hva var det som dro i gang initiativet? På hvilken måte ble personlige motiver viktige for starten på engasjementet i fredsprosessen? Hadde Erik Solheim mye å si for at Norge valgte å delta i prosessen?

Hvordan var partenes ønske om å forhandle med tanke på en varig løsning i Sri Lanka? I Guatemala var det vilje hos partene, mens på Balkan måtte det legges betydelig press på partene fordi de i utgangspunktet ikke hadde et genuint ønske om å skape fred.