

**POLICY-  
NOTAT**



**GLOBALE FELLESINTERESSER OG NORGES  
FREDSENGASJEMENT**



## Sammendrag

Verden trenger langsiktig fredsarbeid og Norge har mye å bidra med. Det er ulike syn på om det totalt sett kommer til å bli flere eller færre konflikter i verden, men det er like fullt for mange. Krig og konflikt ødelegger livsgrunnet for de som rammes direkte, og kan ha negative innvirkninger både på naboland og resten av verden.

**Norges bidrag til fredelige løsninger kan gjøre en forskjell.** Norge er et lite land med begrenset global innflytelse, og en slik posisjon gir både styrker og svakheter i internasjonalt fredsarbeid. I mange tilfeller kan norske forhandlere være særlig viktige i den fasen som handler om å etablere kontakt mellom parter, bringe dem sammen og holde vanskelige samtaler i gang over lang tid. «Det er litt som å sykle», har Erik Solheim sagt om fredsprosessen på Sri Lanka. Det er viktig å holde farten nok oppe til at man ikke velter. I tillegg vil den typen tilrettelegger som Norge kan være, ofte trenge sterke partnere som kan komme inn i forhandlingenes siste fase og sette makt og garantier bak kompromisser og avtaler.

**Norsk utenrikspolitikk bygger på noen verdier – også når det ikke er i vår direkte interesse.** Norge har lange tradisjoner som bidragsyter i fredsarbeid, og mange i landet vårt ser på Norge som en fredsnasjon. Det er ikke alle som er enige i at denne typen arbeid bør være en prioritet for Norge. I flere deler av verden ser vi tendenser til at lands egeninteresser går foran globale fellesgoder, tydeligst hos vår viktigste allierte, USA. Ofte kan egeninteresse og global stabilitet være sammenfallende. Likevel er det viktig å slå fast at norsk fredsarbeid bør drives også av andre hensyn enn våre egeninteresser. Solidaritet er en verdi som bør ligge til grunn også i utenrikspolitikken. Det betyr ikke at vi skal ha overdreven tro på hva vi kan utrette. Norge kan ikke forebygge eller løse konflikter alene. Vi er et lite land og kompleksitet og geografisk spenn i verdens konflikter bare øker. Vi kan i beste fall supplere og støtte oppunder et internasjonalt samfunn med sterke institusjoner. Men vi kan gjøre litt, og da må vi ha en god forståelse av hvor det er norsk innsats kan gjøre særlig nytte. Vi argumenterer i dette notatet for at Norge bør fortsette å styrke og videreutvikle en rolle som bidragsyter i internasjonalt fredsarbeid. Det bør vi gjøre både av egeninteresser og som en del av vårt globale ansvar. Norge har noen fortrinn i at vi er en liten nasjon uten kolonihistorie eller sterke geopolitiske interesser.

**Vi kan gjøre en bedre jobb i egen utenriksforvaltning.** Rollen som tilrettelegger krever at utøvere av forhandlerrollen får nødvendig tid og tillit. Dette stiller også krav til forvaltningen av utenrikstjenesten, der rapportering og målstyring over tid har blitt sterkere på bekostning av faglige vurderinger og handlingsrom på den enkelte ambassade. Det krever dessuten oppbygging av områdekompetanse over tid, og prioritering av noen konfliktområder der vi har særlige forutsetninger for å spille en konstruktiv rolle.

**Norge kan også bidra til mer tilpassede, langsiktige og helhetlige fredsbyggende og fredsbevarende operasjoner ute.** I dette notatet drøfter vi også svakheter i det internasjonale arbeidet i overgangen fra voldelig konflikt til langsiktig gjenoppbygging. En konflikt er ikke over når avtalen er signert. Når avtalen er signert, trengs langsiktige og tålmodige støttespillere

med god politisk forståelse. Sjansen for å falle tilbake i konflikt er stor, særlig den første tiden etter at kamphandlinger tar slutt og avtaler inngås. Mye kunnskap om interesser og konfliktlinjer kan gå tapt når forhandlere og diplomater erstattes med utviklingsprosjekter og fagekspertes. De siste årene har svakheter i overgangen mellom fredsarbeid og utviklingsarbeid blitt tydeliggjort, blant annet av FNs eget høynivåpanel for fredsoperasjoner. Det brukes for lite ressurser på å forebygge konflikter og mekle mellom parter, og altfor lite på å forstå og håndtere skjøre fredsavtaler med politiske løsninger. Mulighetene for lokale tilpasninger og desentraliserte beslutninger er også begrenset, mente panelet om FNs egne operasjoner. Norske myndigheter kan bidra til å styrke FN på dette området.

De materielle, økonomiske og menneskelige kostnadene ved krig og konflikt er enormt mye høyere enn kostnadene ved fredsarbeid. Utenriksdepartementet har lenge jobbet for Norges kandidatur som medlem av FNs sikkerhetsråd i perioden 2021-22. Samtidig er det viktig at Norge har en klar visjon for hva vi vil med sikkerhetsrådsplassen. Et tydelig og offensivt norsk fredsengasjement kan være et viktig bidrag inn i FNs sikkerhetsråd. Vi argumenterer for at det ligger mye betydningsfullt arbeid både før partene setter seg ved bordet, og ikke minst etter at en fredsavtale er signert. I begge faser kan Norge bidra.

Agenda foreslår følgende tiltak for å fortsette å styrke norsk fredsarbeid:

- Sørge for at norske diplomater med mandat til å spille en slik rolle har tillit til å snakke med alle som har vilje til fred og tid til å stå løpet ut, herunder unngå at kontroll- og rapporteringsrutiner undergraver slikt arbeid
- Vurdere økt lokalt handlingsrom og ressurser på utvalgte sterke ambassader med mulighet for å bygge og akkumulere kompetanse og relasjoner over tid, der man også har høyere grad av spesialisering i UD
- Bidra inn i de internasjonale organisasjonene, særlig FN, med å få til en sterkere kobling mellom fredsavtaler og politiske spenninger på den ene siden og gjenoppbygging og utvikling på den andre
- Øke støtten, både økonomisk og med personell, til flere av FNs fredsbevarende operasjoner
- Prioritere reform av FNs fredsarbeid i valgkampen for en fast plass i Sikkerhetsrådet 2021-2022



## INNHOOLD

1. Innledning – et konfliktbilde i endring .....	5
2. Dagens konfliktbilde - den positive fredstrenden som stoppet opp?.....	5
2.1 Antall konflikter har økt og flere har blitt drept siste ti årene .....	6
2.2 Uklart skille mellom det militære og sivile .....	7
2.3 Stormaktsbildet – den unipolare verdensordenen har falt.....	8
2.4 Teknologi har endret konfliktføringen.....	9
3. Mulige konflikt drivere i tiden framover .....	10
3.1 Statsoppløsning og mangel på fungerende institusjoner .....	10
3.2 Ulikhet og marginalisering.....	11
3.3 Klimaendringer, kamp om knappe naturressurser og territorier .....	12
4. Fred er mer enn fredsavtalen .....	12
4.1 Meklingstrapp .....	13
4.2 FNs fredsarbeid.....	15
4.3 Fra «konfliktløsning» til «konflikthåndtering» .....	16
5. Norsk fredsinnsetning .....	17
5.1 Hvorfor skal Norge engasjere seg for fred? .....	17
5.2 Derfor kan Norge gjøre en forskjell i freds- og forsoningsarbeid .....	19
5.3 Norges bidrag i trappemodellen .....	21
5.4 Noen innvendinger mot norsk fredsarbeid.....	23
5.5 Noen dilemma i fred- og forsoningspolitikken.....	24
6. Anbefalinger - slik kan norsk fredsarbeid bli bedre .....	25
Kilder og fotnoter.....	28



## 1. Innledning – et konfliktbilde i endring

Det globale konfliktbildet er i rask endring, med manglende forutsigbarhet, stadig mer kompliserte allianser på tvers av landegrensener, flere ikke-statlige aktører og ny teknologi som utfordrer prinsipper for tradisjonell krigføring. Sterk religiøs og etnisk polarisering og kamp om stadig knappere ressurser gir også grobunn for konflikter. Ekspertene strides om hvorvidt vi kan være optimister eller pessimister med tanke på *antallet* konflikter fremover. Det som er sikkert er at global ustabilitet rammer alle langt mer enn før, og at et aktivt fredsengasjement fra flere aktører blir desto mer nødvendig i framtida også.

Samtidig ser vi tendenser i flere land til at blikket rettes innover og oppslutning om internasjonalt samarbeid og internasjonale institusjoner er under press. I sin innsettingstale som president lovet Donald Trumps at det fra nå av skulle være *America First*. Andre lands interesser skal være underordnet amerikanske egeninteresser er budskapet. Også i andre land vinner nasjonalistiske krefter frem, båret frem blant annet av kritikk av overnasjonale lover og internasjonale menneskerettigheter. Globalt er likevel oppmerksomheten om betydningen av å forebygge kriser og konflikter fortsatt høy. Den siste påfyllingen av Verdensbankens innsats i de fattigste landene – IDA18 – inneholdt en betydelig satsing på forebygging av konflikt og utvikling av sårbare stater.

De siste tiårene har internasjonal fredsbevarende innsats i regi av FN økt gradvis, og i stadig mer ustabile og uklare politiske kontekster. Men fra 2015 har antallet styrker, personell og ressursbruk falt. Dels handler dette om at USA og andre medlemsland reduserer sine bidrag, men en del av fortellingen er også nedtrapping av enkelte langvarige fredsbevarende operasjoner blant annet i Liberia, Haiti og Elfenbenskysten. Det norske bidraget til FN-styrker økte fra 1990, men fra omkring år 2000 har norsk militær innsats dreid fra FN til NATO. Siden slutten av 1990-tallet har Norge ikke bidratt med et større antall personell til FN-ledede operasjoner.

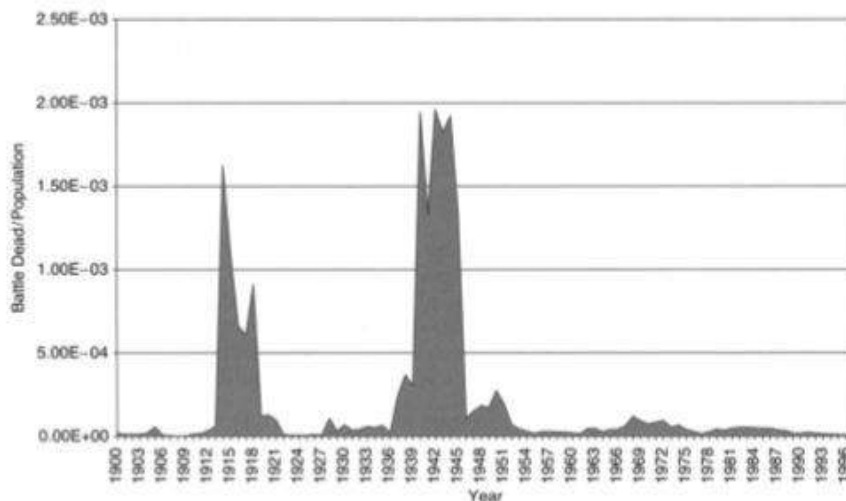
Økende kompleksitet, høye forventninger og begrensede ressurser skaper utfordringer for FNs fredsarbeid. Ofte er det liten eller ingen fred å bevare. I oktober 2014 oppnevnte daværende generalsekretær i FN, Ban Ki-moon, et høynivåpanel som skulle vurdere FNs fredsoperasjoner. HIPPO (High-Level Panel on Peace Operations) la frem sin rapport i juni 2015.<sup>1</sup> Panelets rapport presenterte mer enn 100 forbedringsforslag for internasjonale fredsbevarende operasjoner i regi av FN.

Det eksisterer et stort forskningsvolum på både fredsarbeid og utvikling. Dette notatet handler først og fremst om hvordan norsk utviklings- og utenrikspolitikk kan spille konstruktivt inn før, under og etter fredsforhandlinger. Vi drøfter situasjonen for konflikter globalt og hvilke drivere som er særlig viktige å forstå. Deretter ser vi nærmere på internasjonale analyser av hva som trengs i internasjonalt fredsarbeid, og hva Norge kan bidra med i dette. Vi løfter også noen sentrale innvendinger mot norsk fredsengasjement, før vi kommer med noen tiltak som kan gjøre norsk fredsinnsettelse enda bedre.

## 2. Dagens konfliktbilde - den positive fredstrenden som stoppet opp?

Hundre år tilbake var slutten på første verdenskrig – kalt «Krigen som skulle gjøre slutt på alle kriger». Men bare tre tiår senere startet en enda blodigere krig. Tilsammen døde mer enn 25 millioner mennesker i disse krigene som følge av stridshandlinger alene.<sup>2</sup> Niall Ferguson skriver "*The hundred years after 1900 were without question the bloodiest century in modern history, far more violent in relative as well as absolute terms than any previous era*".<sup>3</sup> Estimatet vist i figuren under viser at det var 0,19 % sannsynlig for gjennomsnittsmennesket å dø i krig eller konflikt i 1943. Tilsvarende tall for 1996 var 0,0014 %. Verden er med andre ord blitt langt fredeligere siden andre verdenskrig.



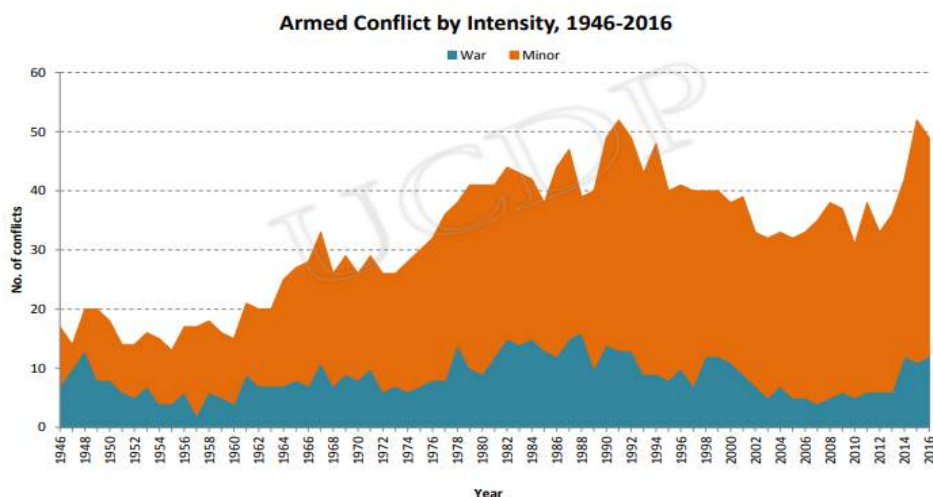


Figur 1 Hentet fra Lacina m. fl (2006)

Med Sovjetunionens fall og slutten på den kalde krigen i 1989 var det mange som spådde en (enda) mer fredfull verden<sup>4</sup>. Disse fikk rett i den forstand at både antall konflikter og antall drepte som følge av konflikt ble redusert. Fremtidsoptimismen var stor, også her i Norge. «Vi tar nå avskjed med etterkrigstiden<sup>5</sup>» sa statsminister Jan P. Syse i sin nyttårstale 1.januar 1990. Talen var illustrerende for en stor fremtidsoptimisme og at «gjenoppbyggingens tiår skulle starte». Krig og konflikt skulle tilhøre fortiden. Slik ble det ikke, selv om konfliktbildet etter den kalde krigen har endret karakter.

## 2.1 Antall konflikter har økt og flere har blitt drept siste ti årene

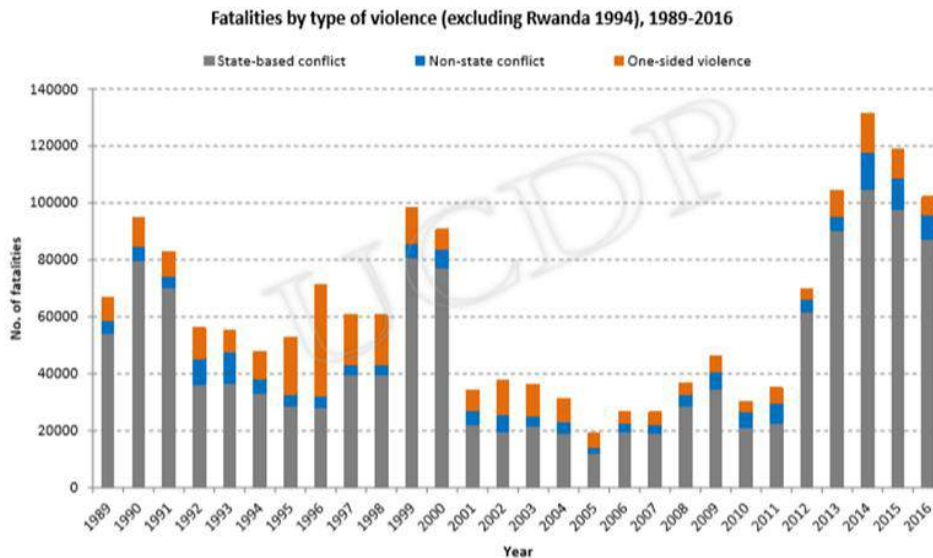
Tall fra Uppsala Conflict Data Program (UCDP), et av de mest anerkjente kildene til konfliktmåling, viser at antallet har steget fra 18 konflikter i 1946 til 49 konflikter i 2016, som vist i figur 2 under.<sup>6</sup> Vi ser at grafen er kjennetegnet ved to «topper», både i 1991 og i 2015 var det 51 konflikter. I tillegg er den nåværende «toppen» mye brattere, noe som viser at antall konflikter har økt i et raskere tempo enn tidligere.<sup>7</sup>



© UCDP 2017

Figur 2 Antall konflikter etter andre verdenskrig. Kilde: Allansson, Melander & Themér (2017)

Figur 3 viser at de siste fem årene har i snitt vært den dødeligste femårsperioden etter den kalde krigen, hvis vi ser bort fra folkemordet i Rwanda i 1994.<sup>8</sup> En viktig årsak til dette er den tragiske krigen i Syria som også skaper ustabilitet i landene rundt. I 2016 sto Irak, Afghanistan og Syria eksempelvis for mer enn 75 % av totalt antall drepte i konflikt, ifølge en felles studie av FN og Verdensbanken.<sup>9</sup> Det er vanskelig å forutsi utviklingen fremover, men en observasjon er at kompleksiteten øker ved at flere typer konflikter skjer samtidig, for eksempel ved at det i Syria er tre konflikter (én om regjeringsmakt mellom regjeringen og ulike opprørsgrupper, og to om territorium, både i det sentrale Syria og i de nordlige delene ved Kurdistan).<sup>10</sup> Poenget er at det da kan bli en «overtelling» av konflikter, når flere konflikter med ulike grupperinger skjer samtidig. Det overordnede bildet er at det er borgerkriger som har tatt over for mellomstatlige konflikter de siste 10-15 årene.<sup>11</sup>



Figur 3 Antall drepte i konflikt 1989-2016. Kilde: UCDP

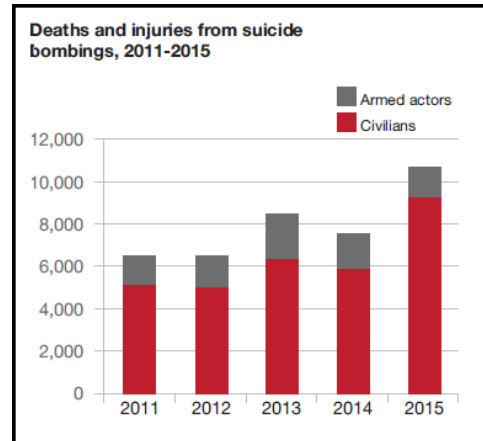
Konfliktbildet i verden i dag er på mange måter mer sammensatt og konfliktene mer fastlåste enn tidligere. Færre konflikter ender i militær seier for en av partene,<sup>12</sup> andre land involveres hyppigere og ofte kan konflikt og krigshandlinger foregå i én del av landet mens det i andre deler er fredelig. Regionale konflikter med globale allianser gir økt kompleksitet. Vi ser også en utvikling der irregulære metoder for konflikt øker, som for eksempel gjennom internasjonal terrorisme. Det er ofte vanskelig å kategorisere noe som «terror» all den tid det ikke finnes noen internasjonal definisjon på dette. Uansett viser tall fra amerikanske Global Terrorism Index at drepte som følge av terrorisme har økt markant siden årtusenskiftet, fra 3329 i 2000 til 32 685 i toppåret 2014.<sup>13</sup> Men i 2016 var dette tallet redusert til i underkant av 26 000 mennesker.<sup>14</sup> Fremvekst av terrororganisasjoner i konfliktområder kan gjøre det vanskeligere for Norge å spille en meklerrolle, fordi det øker omdømmerisikoen ved å involvere seg i slike konflikter, der flere allierte opererer med overlappende terrorlister. Samtidig kan dette også øke norsk handlingsrom, da både USA og EU har flere organisasjoner på sine terrorlister enn det FN har. Norge følger FNs liste over terrororganisasjoner.

## 2.2 Uklart skille mellom det militære og sivile

Samtidig som det siden andre verdenskrig har vært en nedadgående trend i antall døde, er det stadig høyere andel av de drepte som ikke er direkte del av en stridende part. I Afghanistan ble mer enn 3000 sivile drept ifølge FNs fredsbevarende operasjon UNAMA i 2017.<sup>15</sup> Totalt antall skadde og drepte sivile var for fjerde år på rad over 10 000 i dette landet alene. Totalt ble hele 26 000 sivile drept eller skadde i seks land i 2017, ifølge FNs generalsekretær Antonio Guterres. Foruten Afghanistan gjelder dette Irak, Sentralafrikanske republikk, DR Kongo, Somalia og Jemen.<sup>16</sup>

Utviklingen henger sammen med den mer asymmetriske krigføringen vi har sett utspille seg de siste årene. Med asymmetrisk krigføring menes en form for konfliktføring der den som angriper utnytter en svakhet hos en ellers militær overlegen motpart.<sup>17</sup> Denne krigføringen har blitt vanlig, særlig blant voldelige ekstremistgrupper som Den Islamske Stat (IS). I tillegg er det stadig flere som blir drept av terrorister som vist i 2.1. Ofte er strategien nettopp å angripe sivile for å spre frykt.

Samtidig skaper også begrepene «sivile» og «militære», og gråsoner mellom dem, diskusjon. To eksempler er bruken av barnesoldater og selvmordsbombere.<sup>18</sup> Barn, personer under 18 år, skal per definisjon ifølge FN-protokollen «Optional convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict»<sup>19</sup> unngå å måtte være en part i en konflikt eller å opptre som soldater. Likevel viser organisasjonen «Child Soldier Watch» at i 46 land blir barn rekruttert militært, og er derfor ofte en faktisk del av konflikter. Selvmordsbombere kan både være en tilknyttet del av en militærbevegelse eller operer på egen hånd, men uansett viser tall fra organisasjonen «Action on Armed Violence»,<sup>20</sup> vist i figur 4 at stadig flere personer blir drept i selvmordsangrep. Samtidig som dødstall på sivile øker for første gang, om man ser bort fra Rwanda i 1994 og den Demokratiske Republikken Kongo i 1996, øker også voldsbruken mot barn i krig og konflikt. I følge en rapport fra Redd Barna førte konflikter til at over 73 000 barn drept eller lemlestet mellom 2005 og 2016, med over 10 000 av disse i sistnevnte år.<sup>21</sup> Utviklingen er derfor ikke positiv, særlig når vi vet at tallene er begrenset til offisielle registre og antas i realiteten å være langt høyere. I tillegg bor stadig flere barn i områder preget av konflikt.



Figur 4 Kilde: Action on Armed Violence

En relatert utfordring er at hjelpeorganisasjoner i stadig større grad oppfattes som en part i en konflikt. Bilbomben som gikk av utenfor FNs hovedkvarter i Bagdad i 2003 og drepte 23 FN-ansatte, blant annet generalsekretærens spesialutsending Sergio de Mello, har blitt kalt «den mørkeste dagen i FNs historie».<sup>22</sup> FN og dets integrerte oppdrag der man både skal bevare fred og drive utviklingsarbeid, har også ført til at organisasjonen i større grad oppleves som en part i konflikten.<sup>23</sup> Problemstillingen er ikke begrenset til FN. Stadig flere hjelpeorganisasjoner opplever trusler, og totalt 101 hjelpearbeidere ble drept i 2016 ifølge Aid Worker Security Report.<sup>24</sup> Dette er 14 prosent høyere enn 2007, som var det første året organisasjonen dokumenterte angrep på hjelpearbeidere. I toppåret 2013 ble 156 drept hjelpearbeidere drept i konflikt.

## 2.3 Stormaktsbildet – den unipolare verdensordenen har falt

Etter den kalde krigen stod USA igjen som verdens eneste supermakt. Nå har maktbildet endret seg. For det første mener mange at Russland har igangsatt en mer aggressiv utenrikspolitikk, der krigen i Sør-Ossetia i 2008 og annektering av Krim-halvøya i 2014 kan forstås i et slikt bilde.<sup>25</sup> En mer isolasjonistisk utenrikspolitikk fra amerikanernes side kan også endre den globale maktbalansen. I tillegg er tonen mellom disse to landene svært dårlig. Donald Trump har uttalt at han mener forholdet til Russland er verre enn under den kalde krigen. Amerikanskledet bombing av militære mål i Syria i midten av april 2018 ble kraftig fordømt av russerne, og landene står på hver sin side i denne konflikten. En tredje viktig aktør er Kina som rustet kraftig opp sine militære styrker og har mer enn doblet sine militære budsjetter fra 2007 til 2016.<sup>26</sup> NATO-landene har også et felles uttalt mål om å trappe opp bevilgningene til to prosent av landenes BNP. Det ligger utenfor dette notatet å diskutere endringer i politikken blant stormaktene, men det er liten tvil om tyngdepunktet er flyttet østover.

Selv om tendensen de siste tiårene har vært færre mellomstatlige og flere internekonflikter, er det ikke slik at risikoen for mellomstatlig konflikt er helt borte. Konflikten om Nagorno-Karabakh mellom Armenia og Azerbaijan er enda ikke over, selv om det ikke nå er aktive kamphandlinger. På Kypros sørger FN-styrkene for fred mellom Tyrkia og Hellas. Russlands annektering av Krim i 2014 er imidlertid det siste og mest brutale eksemplet på at territoriell konflikt fortsatt kan skje i våre nærområder. Dessuten involverer krigen i Jemen flere regionale parter,



og kan kalles en stedfortrederkrig, der den egentlige krigen skjer mellom de regionale stormaktene Iran og Saudi-Arabia. Av andre større mellomstatlige territoriale konflikter er det flere som peker på at risikoen for konflikt i Sør-Kinahavet er betydelig.<sup>27</sup> Her finnes det allerede en diplomatisk strid om suvereniteten til havterritoriene. Motivasjonen for denne konflikten vil være tilgang til petroleumsressurser, fiskeri og skipstransport. Flere andre steder i verden vil vi se lignende stridsspørsmål. Mange slike konflikter er regulert av internasjonal rett, FNs havrettskonvensjon fra 1994, uten at reglene nødvendigvis overholdes.

## 2. 4 Teknologi har endret konfliktføringen

Teknologi endrer også prinsipper for krigføring. Nye typer våpen reduserer kostnaden ved krig for den som deltar samtidig som de tar mange liv. Dette kan på kort tid øke konfliktnivået og antallet konflikterelaterte dødsfall.<sup>28</sup> I 1139 ble buer og armbrøst fordømt som umoralsk og uridderlig på kirkemøtet i Roma, fordi man ikke ville se sin motpart i ansiktet slik man gjør ved sverdførrelse.<sup>29</sup> Men hva skjer når krig ikke lenger innebærer risiko for den som deltar? Det at man nå på dagtid kan styre en drone og angripe mål på andre siden av jorda, og på kvelden gå hjem og spise middag med familien betyr noe for vår forståelse av krig og konflikt. Som Michael Ignatieff har påpekt; «hvis soldater ikke kommer hjem og forteller om krigens virkelighet, hva vil da begrense politiske leders vilje til å bruke makt?».<sup>30</sup>

Boken «Når dronene våkner»<sup>31</sup> tar for seg teknologi i framtidens kriger og innledes med to budskap: For det første er det god grunn til å tro at autonome våpen vil være realitet i nær fremtid. For det andre betyr det at vi må tenke gjennom etiske, politiske og juridiske konsekvenser av en slik realitet. Muligheten for cyberkrig, som angriper grunnleggende infrastruktur uten direkte voldelige handlinger, rykker stadig nærmere. I et åpent brev til FN advarer 116 spesialister fra 26 land høsten 2017 om en farlig utvikling av autonome våpen. Med våpen som går av seg selv kan det være en fare for at man enklere tyr til slike, da kostnaden i form av tap av menneskeliv for den angripende blir mye mindre. FN har startet et arbeid for å forby slike våpen.<sup>32</sup>

## 2.5 Hva vil fremtiden bringe?

Forskere er delt i synet på om det blir flere eller færre konflikter i framtida og hvilken form de vil ta. Et omfattende forskningsarbeid gjort av forskere ved PRIO har på bakgrunn av denne typen data tatt mål av seg å forutsi hvor mye konflikt vi kan forvente oss i perioden 2010 – 2050.<sup>33</sup> Forskerne har tatt utgangspunkt i hvilke faktorer som er teoretisk og empirisk forbundet med væpnet konflikt i perioden fra 1970 – 2009, slike som størrelsen på et lands befolkning, barnedødelighet, demografisk sammensetning, utdanning, oljeavhengighet, etnisk dominans, landets konflikthistorie og kjennetegn ved nabolandene. På bakgrunn av en modell bygd på data fra 1970 – 2000, bruker de framskrivninger av befolkningsdata og andre variabler til å forutsi konfliktnivået i tiårene fremover. Forskerne peker blant annet på at reduksjonen av barnedødelighet og demografiske forhold som blant de viktigste faktorene for reduksjonen i konflikter. Disse forskerne påpeker også at man trolig vil se at en større andel av konfliktene i bestemte geografiske områder, som østlige, sentrale og sørlige deler av Afrika, samt sørøst Asia. Dette er områder som også har flest fattige i dag. Samtidig ser man en stadig større korrelasjon mellom fattigdom og sannsynlighet for å bo i konfliktområder. Britiske «Overseas Development Institute» (ODI) finner at *andelen* fattige som lever i konfliktområder i 1990 var på 19 prosent, for 2012 er 41 prosent og estimeres til å være 62 prosent i 2030.<sup>34</sup> OECD påpeker i sin «States of Fragility» fra 2015 at dersom trenden fortsetter vil mer enn halvparten av verdens fattige bo i områder med høy grad av konflikt i 2030.<sup>35</sup> Med andre ord vil sammenhengen mellom konflikt og fattigdom trolig bli enda sterkere i fremtiden.

En viktig begrensning med framskrivninger på bakgrunn av historiske data, er antakelsene som ligger til grunn for dem. Forskere som isteden legger vekt på analysen av *nye konflikter og deres dynamikk* tegner et langt mer pessimistisk bilde av fremtiden. Disse forskerne påpeker at dagens konflikter ikke utspiller seg på avgrensede geografiske områder og at mer desentralisert og fragmentert vold gir underreportering av antall personer som dør i konfliktrelatert vold.<sup>36</sup> De er kritiske til den kvantitative analysen og mener at en på bakgrunn av historiske data ikke kan gjøre troverdige framskrivninger; det mest typiske ved dagens konfliktbilde er at det er uforutsigbart. Likeledes fremholdes det at hver konflikt har sine særegne årsaksforhold og sin egen dynamikk.

En annen innvending er at mange former for vold ikke fanges opp i dette tallmaterialet, for eksempel utenomrettslige henrettelser, forsvinninger, attentat og andre deler av det som omtales som *nye konflikter*.

Det er i lys av utviklingstrekk de siste årene at *International Crisis Group* i sin *Watch List 2017* skriver: «*It is difficult to think of a time in recent history when there has been such a confluence of destabilising factors – local, regional and global – hindering collective capacity to better manage violence*». <sup>37</sup> De viser til at økende nasjonalisme og ideologisk dogmatiske kan utgjøre en trussel mot freden, og potensielt føre til mer konflikt. I følge Freedom House som kartlegger hvor demokratisk verden er har vi nå hatt tolv år på råd med en demokratisk nedgang globalt. <sup>38</sup> Det skal innvendes at organisasjonen utelukkende fokuserer på politiske og sivile rettigheter og overser de sosiale og kulturelle. Men det er uansett et stort varsko at verden var mer demokratisk i 2007 enn i 2017. Samtidig kan organisasjonen Global Peace Index fortelle at 2017 var første år på over ett tiår der verden ble litt fredeligere enn året før. Fredssituasjonen ble forverret i 68 land mens den ble bedret i 93. <sup>39</sup> Men her er det store regionale forskjeller i utviklingen, der den største forbedringen skjer i Sør-Amerika, mens Midtøsten og Nord-Afrika har opplevd en forverring.

For å kunne spille en konstruktiv rolle i globalt fredsarbeid er det nødvendig å forstå hvilken type konflikter vi med stor sannsynlighet vil stå overfor i tiden som kommer. Fremtiden er usikker. Samtidig er noen menneskelige behov helt grunnleggende og noen sentrale ressurser stadig knappere. Å male med bred pensel er forbundet med stor usikkerhet. Vi vil likevel i det neste kapitlet peke på noen sannsynlige drivere for konflikt i årene som kommer.

### 3. Mulige konfliktdrivere i tiden framover

Det er som regel vanskelig å peke på enkeltfaktorer som årsaker til konflikt. Ofte vil flere drivere virke sammen. Det er heller ikke opplagt at man kan skille mellom hva som var opprinnelig årsak og hva som senere bidrar til å holde liv i konflikter, fordi de ofte er gjensidig forsterkende. Endel konflikter er også gjenopptakelse av tidligere konflikter. I det følgende tar vi for oss noen viktige drivere som kan bidra til å forstå konflikter og dermed også legge grunnlaget for langsiktig fredsarbeid.

#### 3.1 Statsoppløsning og mangel på fungerende institusjoner

Alle samfunn har konflikt, men voldelig konflikt oppstår når det ikke er tilstrekkelig kapasitet til å håndtere konfliktene på annen måte. En hovedtrend for det konfliktbildet vi ser i dag er den såkalte *statsoppløsningen*, som finner sted i store deler av Sahel, Nord-Afrika, Afghanistan, Jemen, Somalia og Pakistan. Her finner vi problemer knyttet til tillit og legitimitet, korrupsjon, skjør eller ikke-eksisterende statsforvaltning og maktovergrep. Svake institusjoner og statsoppløsning kan utvilsomt ha en forsterkende effekt og fungere som drivere når andre årsaksfaktorer er i spill. Statsoppløsningsprosessene kjennetegnes av at statene rett og slett bryter sammen, og at ikke-statlige aktører overtar kampen om voldsmonopolet og suverenitetshevdelsen i området som rammes. Stadig større deler av verdens befolkning må derfor leve under krigslignende forhold i mangelen på fungerende statsinstitusjoner, som igjen får store konsekvenser for mulighetene til å skape en mer fredelig verden.

I flere land preget av langvarig og gjentatt konflikt mangler nettopp institusjonene som skal løse konflikter om knappe ressurser eller mellom ulike interesser. Når myndighetene ikke kan garantere for sine innbyggers sikkerhet, langt mindre levere grunnleggende sosiale tjenester, bryter samfunnskontrakten sammen. Kollapsede stater som Den sentralafrikanske republikk, Somalia, Afghanistan, Syria, Libya og deler av Pakistan er alle eksempler på land der territoriet langt overgår sentrale myndigheters evne til å styre, og der lovløse tilstander kombinert med knappe ressurser og etniske og andre skillelinjer tar overhånd. Der ulike politiske eller etniske grupper indirekte kontrollerer en eller flere våpenbærende institusjoner er situasjonen enda verre. Dette skjedde for eksempel i Sør-Sudan da krigen brøt ut og bidro til en kumulativ effekt, der etnisitet ble en driver for konflikten.



Ved utbruddet av ny konflikt i Mali i 2012 så man at svake statsinstitusjoner kombinert med sterk vekst i organisert kriminalitet spilte en viktig rolle i dynamikken som ledet opp til konflikten. Forskere peker på at den pågående konflikten i Mali utelukkende er en konflikt mellom konkurrerende kriminelle nettverk, deriblant flere islamistiske terrorgrupper som også opererer som kriminelle nettverk.<sup>40</sup>

Rivaliserende stormakter og deres interesser kan bli enda viktigere drivere for konflikter de neste årene. Dette har vi allerede sett klare eksempler på i Syria der stormaktene USA, Iran, Russland, Saudi-Arabia og Tyrkia i stor grad påvirker hva som skjer på bakken. I tillegg har man der en stat som har gått i oppløsning i store deler av landet på grunn av borgerkrigen, noe som har gitt boltreplass til ikke-statlige aktører med totalitære ideologier som har fått store konsekvenser for både innbyggerne i det aktuelle området og for innbyggere i landene i og utenfor regionen.

En av de mest påfallende effektene ved statsoppløsningene som foregår, er at man ikke lenger vil ha like klart definerte parter å forholde seg til. Der man tidligere hadde staten som én part, gjerne med en ikke-statlig aktør i form av opprørsgrupper eller separatistorganisasjoner på den andre siden, har man nå et mye mer fragmentert og uoversiktlig konfliktbilde.<sup>41</sup> Det fører blant annet til at en av de viktigste oppgavene for en tilretteleggende aktør handler om å etablere parter i konflikten som kan danne grunnlag for en forhandlings situasjon. Det handler rett og slett om å forene aktører og interesser som kan utgjøre en samlet part i konflikten.

### 3.2 Ulikhet og marginalisering

Politisk, religiøs og etnisk marginalisering har vært sentrale drivere for noen av de mest alvorlige konfliktene verden har vært vitne til. Krigene på Balkan etter oppløsningen av Jugoslavia på 1990-tallet er et eksempel mange fremdeles husker godt, og folkemordet i Rwanda fra 1994 er blant historiens verste eksempel på etnisk ladet konflikt. Vi ser også hvordan politisk marginalisering, religion og etnisitet er forsterkende ingredienser i den pågående borgerkrigen i Syria. Sri Lanka er et annet eksempel. I Jemen ser vi at konflikten i et av de fattigste landene i den arabiske verden fortsetter å skape en humanitær krise for befolkningen. Konflikten der har sin bakgrunn i en feilslått politisk maktovergang i 2011. Etnisk og religiøs splittelse, i tillegg til flere separatistbevegelser, ga opphav til en borgerkrig som gjør at minst 75 prosent av befolkningen har et umiddelbart behov for nødhjelp.<sup>42</sup> I Myanmar har Royhingya-folket vært utsatt for politisk, religiøs og etnisk diskriminering fra myndighetene i flere tiår, noe som er blant de viktigste forklaringene på konflikten denne gruppen har med myndighetene i landet. Sannsynligvis vil utfordringene med politisk, religiøs og etnisk marginalisering vedvare som drivere for konflikter verden over.

Sammenhengen mellom økonomisk og sosial ulikhet med faren for krig, har i mange år vært et hett tema i konfliktforskningen. Flere forskere påpeker at politiske og sosioøkonomiske forskjeller øker risikoen for borgerkrig når disse risikofaktorene overlapper med etniske skillerlinjer.<sup>43</sup> I land der etniske minoriteter styrer over etniske majoriteter, slik tilfellet har vært i Syria, på Sri Lanka og i Rwanda blant annet, ser vi en høyere risiko for voldelig konflikt. Forskningen viser at jo mindre den etniske basen for regimet er, jo større er sannsynligheten for utbrudd av voldelig konflikt. I seg selv er styringsmodeller som bygger på etnisk tilhørighet en risikofaktor for økt konflikt.<sup>44</sup> Forskere viser til hvordan etnopolitiske regimer øker faren for separatistopprør og revolusjon. Som kjent er de fremste faktorene for at det skal finne sted en væpnet konflikt at en gruppe opplever å ha både motivasjon og vilje til å bruke vold for å oppnå et mål. I tilfellet med økonomisk marginalisering kan man enkelt forestille seg motivet for dem som marginaliseres.

Relasjonen mellom politisk og religiøs makt kan være problematisk. I 2015 levde 74 prosent av verdens befolkning i et land med høye eller veldig høye restriksjoner eller fiendtlighet rettet mot enkelte religioner eller livssyn, ifølge Pew Research Institute.<sup>45</sup> Midtøsten og Nord-Afrika, områdene med høyest restriksjoner, så en svak forbedring fra 2014 til 2015, mens Europa og Afrika sør for Sahara opplevde motsatt trend.

Selv om religion kan være en del av konfliktbildet, er dette som regel ikke en isolert driver. Ofte er økonomisk, etnisk og politisk marginalisering, dårlige sosiale forhold, svake institusjoner, mye kriminalitet og lignende like sentrale og spiller inn på konfliktbildet. Et interessant eksempel er Talibans fremvekst på 1970- og 80-tallet i Afghanistan. De afghanske politiske institusjonene var svake, mens stamme- og klanstrukturene i Afghanistan

var sterke. De uformelle strukturene betydde mer for befolkningen enn de formelle, og staten institusjoner manglet legitimitet. På 1990-tallet så man et maktvakuum i Afghanistan som ble utnyttet av Taliban. Den politisk-religiøse bevegelsen tilbød en løsning på den politiske uroen i landet. Man ser altså at motivasjonen for å støtte Taliban ikke nødvendigvis var koblet til religiøs fanatisme, men i helt praktiske og verdslige forhold. Lignende karakteristikker finner man igjen hos religiøse bevegelser i konflikter verden rundt.

### 3.3 Klimaendringer, kamp om knappe naturressurser og territorier

Verken naturressurser eller territorier er ubegrensede goder som alle kan få så mye de vil av. Derfor vil det være konkurranse om disse godene og ressursene, noe som igjen kan føre til konflikt om hvordan ressursene skal fordeles.

Klimaendringene er en driver som med svært stor sannsynlighet vil forsterke de fleste andre konfliktdriverne og vil undergrave livsgrunnlaget til allerede marginaliserte mennesker, spesielt i Afrika sør for Sahara. Økt fattigdom og migrasjon vil utgjøre et press på statene, som igjen kan bidra til økt risiko for konflikt i noen land. Sikkerhetsrådet diskuterte for første gang i 2007 koblingen mellom klima og sikkerhet.<sup>46</sup> I 2009 påpekte FN-rapporten *Climate Change and its possible security implications* at klimaendringer er en «*multiplikator som forverrer trusler forårsaket av vedvarende fattigdom, svake institusjoner for ressursforvaltning og konfliktløsning*».<sup>47</sup> Samtidig var det en milepæl at 11 år etter den første debatten om koblingen mellom klimaendringer og sikkerhet, fattet Sikkerhetsrådet en resolusjon som anerkjente de destabiliserende konsekvensene klimaendringene har på situasjonen i Somalia.<sup>48</sup>

Utvinningsindustri representerer ifølge FN en utfordring for både sårbare stater og utviklingsland. FNs «Interagency Framework Team for Preventive Action» advarer mot at voldelig konflikt kan oppstå knyttet til utvinningsindustri, og har i en rapport laget sammen med EU identifisert noen drivere for slike konflikter.<sup>49</sup> Dette gjelder blant annet asymmetri i måten gevinstene fra industrien deles, mangel på tydelig lovverk og eierskap knyttet til utvinningen, korrupsjon og marginalisering av lokalsamfunn som kan gjøre at befolkningen tar til vold.

En annen type ressurskonflikt er knyttet til vann. Det er betydelige spenninger rundt vannforvaltning i mange land og regioner. Forvaltningen av Nilen er kanskje det fremste eksemplet. Der utspiller det seg for tiden maktkamper mellom flere av de store landene rundt Nilen-vassdraget, i tillegg til at regionale utviklingstrekk som befolkningsvekst, klimaendringer og skiftende allianser kompliserer forhandlingsklimaet. Etiopia har startet fyllingen av den mye omtalte Renessansedammen i Nilen, som vil være en viktig test på hvor godt samarbeidsklimaet er blant landene som engasjerer seg i kampen om Nilens vannressurser. Egypt frykter at dette fører til en utarming av elven som vil ødelegge både for industri og landbruk.<sup>50</sup> Generelt har land og ulike gruppers kamp for vannressurser økt, blant annet på grunn av befolkningsvekst, urbanisering og det faktum at mer industri er vandrevet. Dette øker presset på en allerede ustabil vannsituasjon i verden.

Ulike eller uklare oppfatninger om jordrettigheter, samt nødvendighet av å finne nye beitemarker, skaper konflikter mellom ulike befolkningsgrupper, for eksempel fastboende bønder og omstreifende pastoralister. Ofte sammenfaller disse med religiøse eller etniske skillelinjer, som brukes og bidrar til å forsterke konfliktlinjer. Lignende dynamikk kan oppstå i alle sammenhenger der ulike etniske, religiøse eller politiske grupper har ønsker, og kanskje oppfatning om, rettigheter til å bruke de samme land- og jordressursene. Klimaendringer tilspisser denne typen konflikt når jordsmonnet utarmes.

## 4. Fred er mer enn fredsavtalen

Krig og konflikt bryter ned de samme institusjonene som er nødvendige for å implementere fred. De fleste sårbare stater har vært gjennom perioder der de sklir tilbake til vold og konflikt. Når en fredsavtale inngås etter en borgerkrig vet vi at i nesten halvparten av tilfellene vil avtalen kollapse og partene ende i ny krig innen fem år.<sup>51</sup> Av de 103 landene som har vært gjennom en borgerkrig mellom 1945 og 2009, unngikk bare 44 av dem en retur til konflikt.<sup>52</sup> Vi ser også en større kompleksitet ved at når fredsavtaler inngås, så skjer det ofte

at kamphandlingene fortsetter i andre deler av landet som har inngått fred. Dette gjør at vi må tenke nytt om hva fred og fredsarbeid innebærer.

#### 4.1 Meklingstrapp

I boka *Fredens Diplomater* fra 2016 studerer de svenske fredsforerne Peter Wallensteen og Isak Svensson mekling gjort av representanter fra de nordiske landene i mer enn 30 ulike konflikter etter andre verdenskrig.<sup>53</sup> Wallensteen og Svensson fremstiller meklingsprosessen som en trapp, der hvert nivå i trappen er et steg i en fredsprosess. Fremfor å tenke en rettlinjert utvikling gjennom en fredsprosess viser forfatterne hvordan et lite tilbakeslag kan få store konsekvenser. Fred kan være enkelt på et papir, men svært vanskelig i praksis. Jo bedre fredsprosessen gjennomføres, med størst mulig eierskap til avtalen og dens innhold, desto mer sannsynlig er det at den vil holde.

Proessen beveger seg opp og ned disse nivåene, til man når toppen og en forhåpentligvis varig fred. På lik linje med at det er enklere å nå toppen av en trapp ved å ta ett steg av gangen, er det lettere å få til en stabil fredsprosess dersom alle nivåene i modellen er fullstendig gjennomført. Prosessen er skjør og tidkrevende. Hopper man over et trinn eller prosessen går et nivå ned, står man i fare for å miste den fremgangen man har hatt og bli satt flere år tilbake. I figur 6 under har vi visualisert denne trappen.<sup>54</sup>



Figur 5 "Meklingstrappen" basert på Wallensteen og Svensson (2016)

Som i en trapp begynner man på grunnflaten før man tar det første steg opp. I meklingstrappen er denne grunnflaten forsøk på å etablere direkte kontakt mellom partene, nivå 0. Dette er ofte svært tidkrevende på grunn av ulike parters oppfatning av hverandre. Den grunnleggende faktoren som ofte avgjør om prosessen kan tas videre til nivå 1 er at partene faktisk er villige til å snakke med hverandre. For å etablere denne viljen kreves det ofte en innsats fra en mekler som over tid får etablert kontakt og bygd tillit. Dersom dette lykkes tas prosessen opp på nivå 1, også her er videre prosess avhengig av tålmodighet og langsiktighet. Selv om kontakt er etablert, enten gjennom mekler eller direkte møter, betyr ikke det at man nødvendigvis kommer forbi uoverensstemmelser eller grunnlaget for konflikten. Imidlertid kan det å møtes og få innsikt i den andre partens tenkesett ansees som en seier. Senere kan disse møtene bidra til å drive prosessen fremover. Nivå 2 handler om å fremforhandle delavtaler som legger grunnlaget for en videre prosess mot en formell fredsavtale. Her er det viktig at lovnader overholdes slik at partene fortsetter å styrke tilliten til hverandre, dette er også en prosess som krever tålmodighet og langsiktighet. Dersom en av partene bryter en avtale kan man i ytterste konsekvens bli satt helt tilbake til nivå 0 og måtte begynne på nytt. Å bli satt mange år tilbake i prosessen er forøvrig en overhengende trussel på alle nivå.

Når en fredsavtale signeres når man nivå 3. Det betyr ikke at forhandlingene er over. Det er ofte her forhandlingsprosesser åpnes opp for publikum og får stor medieoppmerksomhet. Med slik oppmerksomhet øker også trykket og det kan settes i gang krefter som er utenfor partenes og meglernes kontroll. Meglere er som regel mest aktive på nivå 0 til 3 og er gjerne helt nødvendige for å holde partene ved bordet, bidra til å skape tillitt og følge opp at lovnader blir overholdt, mens partenes egen vilje til å drive prosessen fremover er en nødvendig faktor gjennom hele prosessen.

En fredsavtale er ikke slutten, men markerer snarere midtveis i fredsprosessen. Dette er et sentralt poeng i boka til Wallensteen og Svensson. Det påpekes at fredsprosessens siste steg først skjer ti år etter avtalen er inngått. Fredsavtalen skal både inngås (steg 3) og avtalen skal implementeres (steg 4) før man da har en lang periode med varig fred uten innblanding fra mekler (steg 5). I land preget av lange konflikter kan omstillingen fra konflikt til fredelig tilværelse være vanskelig. Freden er også svært skjør og kan antakelig være det i lang tid etter en avtale er signert. Derfor er det ekstremt viktig at meklere ikke forlater prosessen når man når nivå 3. Behovet for en mekler med tillit hos alle parter kan være avgjørende i å gjennomføre de siste stegene av en fredsprosess. Ved at meklere beholder sin tilstedeværelse kan man forebygge at prosessen går tilbake mot lavere nivå med potensielle fatale konsekvenser. Underveis må man utvikle verktøy og opprettholde kontakten mellom ulike parter, slik at freden holder stand lenge etter en avtale er signert.

Investeringer og goder som tydelig demonstrerer verdien av fred omtales ofte som «*peace dividend*» og er avgjørende for å redusere risiko for remobilisering og tilbakefall. Interessekonflikten som var utgangspunkt for konflikten forsvinner ikke av fredsavtalen. Derfor er det helt avgjørende at den politiske forståelsen og dialogen som gjorde det mulig å komme til en avtale når ut til bredere lag av befolkningen. I en slik overgangsfase, fra fredsbygging til utvikling, fredsbevaring og gjenoppbygging etter konflikt, er landene svært utsatt. Denne sårbarheten ble også løftet frem i HIPPO-rapporten. En utfordring har for eksempel vært at givene er ivrige og villige umiddelbart etter at en avtale er inngått, mens interessen avtar raskt etterpå. Det er mangel på langsiktige givere som blir værende også i de vanskelige årene etter at oppmerksomheten og fredsiveren har lagt seg. I begge tilfeller trengs stayer-evne og ikke minst koordinering på tvers av aktører, inkludert lokale og nasjonale myndigheter, FN og det sivile samfunnet.

Fredsavtalen mellom frigjøringsbevegelsen i Sør-Sudan SPLM/A og Sudan, kalt *the Comprehensive Peace Agreement (CPA)*, fra 2005 skulle bidra til å få slutt på Afrikas lengste borgerkrig. Selv om man lyktes med å få en signert fredsavtale, mislyktes man med oppfølgingen og klarte blant annet ikke å få til skikkelig tillitsbygging mellom partene.<sup>55</sup> Manglende oppfølging av avtalen førte til uavhengighet for Sør-Sudan i 2011 og konflikt både i Sudan og i det nye landet Sør-Sudan. Fredsprosessen i Sør-Sudan er på sin side et annet eksempel på en prosess der man oppnådde en fredsavtale i 2015, men skled raskt tilbake i ny konflikt. Mekanismer for fredelig konfliktløsning manglet. I en slik kontekst er det derfor ikke uventet at det oppstår ny voldelig konflikt.

Fredsavtalen i Colombia er et annet eksempel. Her har man gjennom to tiår forsøkt å etablere en fredsprosess, som endelig i 2012 ble relansert etter noen år med hemmelige møter. Avtalen som ble undertegnet i 2016 ansees som en av de viktigste gjennombruddene for fredsprosesser de siste årene.<sup>56</sup> Samtidig er det flere som mener at fredsavtalen henger i en tynn tråd, og at målstreken er langt fra nådd. Til tross for at våpenhvilen, innlevering av våpen og samlingen av FARC soldater i overgangsleire i stor grad har blitt etterfulgt i henhold til avtalen, har problemer knyttet til ofrenes rettigheter, politisk deltagelse og re-integrering ført til motstand i landets institusjoner og andre deler av samfunnet. Flere ledere for menneskerettighetsorganisasjoner, miljøaktivister og mennesker tilknyttet FARC har blitt drept de siste årene.<sup>57 58</sup> Flyktninghjelpen peker på ti utfordringer som truer avtalen.<sup>59</sup> I tillegg til de overnevnte er det problemer knyttet til avtalens legitimitet, etter at befolkningen stemte nei for den opprinnelige avtalen, det er over syv millioner internt fordrevne, lite fremgang med den væpnede gruppen ELN, valg av president i juni 2018 og en av de mest grunnleggende røttene til konflikten, nemlig kampen om jordrettigheter og naturressurser er ikke løst. Alle disse kan bidra til store konsekvenser for fredsavtalen, og viser behovet for å fortsette engasjementet i området.

## 4.2 FNs fredsarbeid

Det er ingen tvil om at FN er helt sentrale for å bistå fred og diplomati i etterkant av en fredsavtale. Helt siden 1948 har FN deltatt med totalt 71 ulike fredsbevarende operasjoner, og særlig etter den kalde krigen har disse styrkene økt i omfang, grunnet en større enighet i Sikkerhetsrådet. De første fem årene etter 1989 startet FN flere operasjoner enn i de foregående 44 årene til sammen, med toppåret 1996 da 41 operasjoner var underveis.<sup>60</sup> Per april 2018 har FN 14 pågående fredsbevarende operasjoner.<sup>61</sup> På tross av det noe lavere tall på antall operasjoner i den senere tid, har aldri flere soldater i fredsoperasjoner mistet livet enn i 2017 da 59 personer ble drept.<sup>62</sup>

FNs generalsekretær Antonio Guterres har satt forebygging av krig og konflikt som sitt høyest prioriterte område. Han har bedt FNs sikkerhetsråd om å gjøre mer for å forhindre utbrudd av krig og konflikt, i stedet for å kun respondere på de som oppstår. «FN ble opprettet for å forebygge krig ved å binde oss til en regelbasert internasjonal orden. I dag er denne ordenen under et alvorlig press», sa han i sin innsettelsestale i januar 2017.<sup>63</sup> Guterres har åpnet for å fjerne hindringer i FN systemet som kan stå i veien for effektivt fredsarbeid.

Forskerne Håvard Hegre, Lisa Hutman og Håvard Mogleiv Nygård påpeker i ett PRIO-notat kalt «Peacekeeping Works» at fredsoperasjoner i regi av FN «substansielt har redusert risikoen for at konflikter spres til naboland, deeskalerer konfliktnivået, forkorter konfliktperioden og øker sannsynligheten for fred»<sup>64</sup> og at en mer ambisiøs økonomisk satsning på fredsoperasjoner vil kunne bidra til å redusere antallet kriger i verden med to tredjedeler.<sup>65</sup> Forsker Stian Kjeksrud ved Forsvarets Forskningsinstitutt argumenterer i samme baner og peker på at færre sivile dør når FN utplasserer store styrker og oppsummerer ved å si at FNs «fredsbevaring virker dersom man måler på de allerviktigste parameterne»<sup>66</sup>

Et krav for at FN skal bedrive fredsoperasjoner er at de er velkomne av myndighetene i landet. Samtidig har FN hatt mange utfordringer med et svært tungrodd byråkrati, og at det er vanskelig å komme til en global enighet om begrepet «terrorisme», der de faste medlemmer av Sikkerhetsrådet gjerne har en ulik oppfatning. Samtidig prøver FN å restrukturere sitt arbeid med fred og sikkerhet. HIPPO-rapporten skriver blant annet om hvordan koblingen mellom freds- og bistandsarbeid er altfor svak og at internasjonale aktører vender seg bort i den viktige perioden etter at avtalen er inngått. Det er ikke fredsavtalen som skaper fred, påpeker høynivåpanelet:

*Peace processes do not end with a cease-fire, a peace-agreement or an election. Such events constitute merely a phase, rather than the conclusion, of a peace process. In fact, they may be times of great vulnerability, when belligerents face the uncertainty of making the transition to peaceful politics and when spoilers mobilize. Yet, it is at this time that international stakeholders often turn their attention elsewhere.*  
(HIPPO, s 34)

Dette kan også forstås i relasjon til meklingstrappen over, selv om FN naturligvis kommer inn på et senere tidspunkt og må bli invitert av myndighetene (fra steg 3 og utover). Samtidig er det et problem at FNs spesialrepresentant sjelden har erfaring fra fredsprosessen.<sup>67</sup> Jean-Marie Guéhenno, som var øverste leder for FNs fredsbevarende operasjoner fra 2000-8 i en tid med stadig mer komplekse operasjoner, ga ut en bok med tittelen *The fog of peace*. I denne tittelen, fredståken, ligger nettopp problemet; at utsiktene til fred kan være i tåke, og slår fast at det ofte er mangel på politiske prosesser som gjør at mange operasjoner mislykkes, og at «til syvende og sist, det kritiske elementet er det politiske (vår uthevelse) grunnlaget for fred».<sup>68</sup> Videre peker HIPPO-panelet på en del strukturelle utfordringer knyttet til koordineringene av FN-operasjoner samt at det er en større avstand mellom hva som ønskes av FNs fredsoperasjoner i dag, og hva FN er i stand til å levere. Panelet fremhever en hel rekke tiltak for å forbedre det viktige arbeidet for fred, men fire helt essensielle skift presenteres<sup>69</sup>:

- For det første må politikken settes først. En langvarig og bærekraftig fred skjer ikke gjennom militær eller teknisk bistand, men gjennom politiske løsninger. FN må sette ressurser og ekspertise på plass for å styrke de politiske prosessene i implementeringsfasen, og at politikk alltid skal bestemme hvordan fredsoperasjonene skal se ut.

- For det andre må typen fredsoperasjon i større grad tilpasses kontekst og det krever større fleksibilitet i utforming av mandat og i bemanning. FN må bruke begrepet «fredsoperasjoner» bredt, og man må være tøffe på å prioritere hva som er viktigst når. Dersom man skal prøve å gjøre alt samtidig; gjennomføre reformer i hæren, politiet, fengselsvesenet, få på plass en grunnlov, etablere frie valg, er det større sannsynligheter for at operasjonen mislyktes. FN må prioritere hardt om et fåtall oppgaver og prøve å inkludere de som føler seg ekskludert og prioritere sikkerheten til innbyggerne først.
- For det tredje må FN i større grad spille på andre aktører som kan supplere deres fredsarbeid. Dette gjelder både naboland, og regionale aktører som for eksempel den afrikanske union dersom man går inn i en fredsoperasjon på det kontinentet.
- For det fjerde må bemanning og myndighet ute i landene styrkes på bekostning av sentrale beslutninger og strukturer. Mange steder hvor FN har fredsbevarende styrker er det knapt en fred å bevare, og en konsekvens av det stadig mer fragmenterte konfliktbildet er at mange opplever FN som en aktør i en konflikt som tilhører en side. Dette gjør det vanskelig å legitimere FNs tilstedeværelse blant sivilbefolkningen. Panelet skriver at *“there must be an awakening of the UN Headquarters in New York to the distinct and important needs of field missions, and a renewed resolve on the part of UN peace operations personnel to serve and protect the people they have been mandated to assist”*.<sup>70</sup> Dette er sterke ord i FN-sammenheng

En del av argumentene har blitt fulgt opp i en respons fra den nye generalsekretærene Antonio Guterres under FNs generalforsamlingen høsten 2017.<sup>71</sup> En del strukturelle grep ble tatt, blant annet å slå sammen departementene for fredsoperasjoner og politikk til ett forent departement FN-systemet. Dette er også for å koordinere fredsoperasjoner på en bedre måte, og få fram at det er politikken som styrer hvordan freden går. Per i dag rapporterer man til to ulike departementer, henholdsvis Department of Political Affairs og Department of Peacekeeping Operations, og med Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen som utarbeider svært mange forskjellige mandater. Et kjent begrep som følge av dette er «juletrærne i FN».<sup>72</sup> I en fredsoperasjon skal alt gjøres samtidig, og det kan føre til at mindre blir gjort, fordi de til dels kan være overlappende. Det var med henvisning til dette begrepet at generalsekretæren uttalte at «Christmas is over» i en tale til Sikkerhetsrådet i mars 2018.<sup>73</sup> Han brukte eksempel fra UNMIS (operasjon i Sør-Sudan) der man har 209 ulike mandater samtidig, noe som ofte gjør arbeidet mer komplisert, og påpeker at «a peacekeeping operation is not an army, or a counter-terrorist force, or a humanitarian agency. It is a tool to create the space for a nationally owned political solution».<sup>74</sup> Denne erkjennelsen er viktig å fremheve, og på den måten støtter han oppunder kanskje det viktigste fra HIPPO-rapporten, om at politikken alltid må settes først.

### 4.3 Fra «konfliktløsning» til «konflikthåndtering»

Fordi voldelig konflikt oppstår når konflikter ikke håndteres fredelig, handler fredsarbeid først og fremst om å styrke evnen til å håndtere konflikter. I boken *Den vanskelige freden* drøfter tidligere FN-utsending og utviklingsminister, Hilde Frafjord Johnson, begrepet *konflikthåndtering* som har erstattet *konfliktløsning* i internasjonalt freds- og forsoningsarbeid.<sup>75</sup> Johnson, som selv var medlem av HIPPO-panelet, påpeker at ordet også indikerer at fredsavtalen ikke betyr fred, kun en intensjonsavtale om fred. Målet bør heller være at partene får verktøy til å håndtere de konfliktene som vil fortsette å finnes selv etter at fredsavtalen er signert. Frafjord Johnson peker på tre grunner til dette. For det første må målet være å bidra til å bygge tillit mellom partene, som gjør at de kan håndtere konfliktene seg mellom på en bedre måte. For det andre bør målet være å gi partene et knippe verktøy som kan gjøre det enklere å håndtere konflikter på fredelig vis. For det tredje vet vi at partene i konflikter ofte er omgitt av personer som har interesse av å opprettholde et høyt konfliktnivå. De må kartlegges og håndteres underveis i forhandlingsprosessen, og dessuten jobbes videre med over lang tid.

Et annet problem med fredsprosesser som sklir tilbake i ny konflikt, er det Frafjord Johnson kaller «forhandlingsparadokset».<sup>76</sup> Sannsynligheten for å oppnå et resultat og komme til enighet i forhandlinger mellom sentrale parter minker med økende antall deltakere, og tilsier *begrensing av antall parter* som kan sitte ved bordet. Samtidig kan resultatet fra fredsavtalen bli omstridt dersom deltakelsen ikke er tilstrekkelig bred,



særlig i et konfliktbilde som typisk er langt mer fragmentert enn to parter. Opplevelse av ekskludering fra selve forhandlingene kan spolere en fredsavtale, og tilsier forhandlinger som *inkluderer nok parter*. Et eksempel her er inkluderingen av den kvinnelige delen av befolkningen, som burde bli mer vektlagt. Systematisk unngåelse av omlag halvparten av verdens befolkning i slike viktige prosesser begrenser legitimiteten. FNs resolusjon 1325 - Kvinner, fred og sikkerhet er et verktøy mot slike problemer. Det samme kan sies om resolusjon 2250 – Ungdom, fred og sikkerhet, fordi det vil bli økende antall ungdom i fremtiden og fordi ungdom er svært avgjørende for å bygge en stabil og langsiktig fred. Tilknyttet forhandlingsparadokset kan man også påpeke at det å jobbe i det stille kan gjøre prosessen vanskeligere. Fordelen ved å ha lukkede forhandlinger er at rammene for forhandling blir kontrollerte, men det kan oppstå problemer når prosessene åpnes opp for offentligheten om man møter motstand.

## 5. Norsk fredsinnset

Så tidlig som i 1896 slo Stortinget fast at «inden vort Folk raader en aldeles gjennemgaaende Overbevisning om Freds- og Voldgiftssagens store betydning og Gavnlighed»<sup>77</sup>. Bistand, både til fred- og forsoningsarbeid og det bredere utviklingsfeltet har jevnt over svært høy støtte i den norske befolkningen. I forbindelse med hundreårsmarkeringen for unionsoppløsningen i 2004–05, sa 92 % i en representativ spørreundersøkelse at de var helt eller delvis enige i beskrivelsen av Norge som «En rik nasjon som deler sine ressurser med andre gjennom humanitær aktivitet og fredsarbeid».<sup>78</sup>

Norske topp-diplomater har vært viktige for å legge til rette for forhandlinger. I følge forskerne Wallensteen og Svensson (2016) har Norge bidratt med meklere i tolv ulike konflikter etter andre verdenskrig, selv om vi sannsynligvis har vært tilstede i langt flere hemmelige møter som ikke er kjent for offentligheten.<sup>79</sup> Når man ser på ressursene til posten «fred og forsoning» over forslaget til statsbudsjett ser man at disse er redusert med en tredjedel på to år over det norske statsbudsjettet, fra 655 millioner i 2016 til 430 millioner i 2018.<sup>80</sup> Samtidig kan man stille spørsmålsteget ved om det egentlig er så uheldig. Det er viktig at pengene brukes i felt på folk som har kompetanse om fredsmedling. Dersom denne posten blir for stor, kan det føre til at diplomater heller blir sittende å forvalte penger og dessuten er det en viss fleksibilitet, da midler kan tas fra andre deler av statsbudsjettet, for eksempel regionbevilgningene. På den andre siden er det et paradoks at toppåret når det kommer til bevilgninger til fred og forsoning var nettopp 2007, da den rødgrønne regjeringen dette året foreslo å bruke over 750 millioner på fred- og forsoningsarbeidet<sup>81</sup>, samme år som det var det mest stabile året i verden, ifølge Uppsala Conflict Data Program.

Vi vil i dette kapitlet komme inn på ulike aspekter ved norsk fredsinnset. Både det prinsipielle om *hvorfor* Norge skal bidra, og *hvordan* fredsarbeid kan gjøres mer effektivt. Vi vil også peke på en rekke innvendinger mot norsk fredsarbeid samt peke på noen dilemmaer man står overfor i dette arbeidet.

### 5.1 Hvorfor skal Norge engasjere seg for fred?

Krig og konflikt har store menneskelige og materielle kostnader. Vi kan håpe at konfliktnivået synker. Dersom antallet konflikter fortsetter å stige i samme tempo som nå, vil det være umulig å nå FNs bærekraftsmål. I en globalisert verden blir stadig flere berørt av konfliktenes negative konsekvenser. Det gjelder også Norge.

Det vil være behov for et sterkt internasjonalt engasjement for fred også i framtida. Kostnadene ved krig vil alltid være mye høyere enn kostnaden ved å investere i fred.

Norge har tradisjonelt vært engasjert i flere internasjonale fredsprosesser. Norge har en spesiell kompetanse på den «spisse delen» av freds- og forsoningspolitikken som handler om å etablere kontakt mellom parter i konflikter. Ofte er partene fragmenterte og må føres sammen for å i det hele tatt ha grunnlag for samtaler eller forhandlinger, i tillegg til å etablere kontakt med parter og etablere en reell fredsprosess. En slik rolle vil det være behov for i framtida også, av flere grunner og i flere former.



I det følgende tar vi for oss de viktigste begrunnelsene: At det er riktig å jobbe for fred, at fred bidrar til globale fellesgoder og at Norge får mer innflytelse.

### *Det er riktig å jobbe for fred*

Norge har vært engasjert i en rekke freds- og forsoningsprosesser siden tidlig på nittitallet. En solidarisk utenrikspolitikk har også lange historiske røtter. Politiske ledere har gjennom nesten hundre år tatt til orde for Norge som en pådriver for fred – også utenfor egne grenser. Etter første verdenskrig ble Fridtjof Nansen et av de fremste symbolene i Europa på fredsarbeid og humanitært arbeid. Nansen fikk Nobels Fredspris i 1922. Alfred Nobels valg av Norge som utsteder av Nobels fredspris ble aldri begrunnet av giveren selv, men har uten tvil vært med å befestet et sterkt engasjement for fred i norsk utenrikspolitikk. Halvdan Koht slo i 1936 fast at «Vi er eit lite folk, og vår røyst rekk ikkje langt; men vi lyt likevel alltid ropa, nær sagt so høgt vi kan, ropa ut dette at vi vil og må arbeida for freden. Det er vårt ynske, for di vi vil fred og vil at det skal vera fred i verda». <sup>82</sup> Da utenriksminister Halvard Lange presenterte utenrikspolitikken i januar 1949, understreket han at «*Norges alt overveiende interesse er fred og at Norges hele utenrikspolitiske tradisjon entydig gjør det klart at vi har intet annet ønske med vår deltaking i internasjonal politikk enn å yte det bidrag vi kan til at det kan råde fred, fordragelighet og samarbeid statene og folkene imellom*». <sup>83</sup>

I 2000 minnet daværende statsminister Kjell Magne Bondevik om fredsprisvinner Nansen og sa at: «*Norge må være en nestekjærlighetens og solidaritetens nasjon. La oss følge i Fridtjof Nansens spor ved trofast innsats for flyktninger og nødlidende i andre land (...) Norge må være en fredsnasjon – en aktør for konfliktløsning og fredsskapende virksomhet (...) Jeg ønsker at vår hovedstad skal fremstå som en internasjonal fredsby. Huskes vi som fredsnasjon, har nordmenn grunn til stolthet*». <sup>84</sup> I 2006 var det utenriksminister Jonas Gahr Støre sin tur til å påpeke at «*Norge har alle forutsetninger for å være en fredsnasjon. Med vårt utgangspunkt har vi intet annet enn et soleklart ansvar for å være en nasjon for fred*». <sup>85</sup>

I en verden der konflikt forekommer bør vi bestrebe oss på å forebygge, forhindre og bidra til å avslutte konflikter og etablere varig fred. Det er moralsk og etisk riktig å på denne måten forhindre at folk dør, og redusere de omfattende menneskelige og materielle kostnadene som følger av krig. Norge er også forpliktet gjennom flere internasjonale konvensjoner og i FN til å bidra til å beskytte rettigheter også utenfor egne landegrenser, gjennom for eksempel den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.

### *Fred bidrar til globale fellesgoder*

Samarbeid mellom stater øker handel og reduserer sannsynligheten for konflikt. Det å enes om et felles sett med kjøreregler for hvordan man skal organisere verdenssamfunnet har vært viktig, men også bydd på utfordringer, slik vi har sett i Verdens Handelsorganisasjon (WTO). Samtidig har man på mange regional nivåer økt tilliten mellom stater og folk som igjen også har ledet til velstand og vekst. Fredsprisen til EU i 2012 synliggjorde at fredsarbeid også skaper tillit. <sup>86</sup> Denne tillitsbaserte verdensordenen har vært viktig for Norge, noe som også kom i klartekst av Knut Frydenlunds bok «En bedre organisert verden» fra 1988. Frydenlund var en av de virkelig store tenkerne knyttet til norsk utenrikspolitikk, og hvordan en liten stat skal forholde seg til endringer verden. Selv om dette var under den kalde krigen har fred- og forsoning vært viktig for Norge. Hvis vi ser dette arbeidet som opprettholdelse av en liberal orden med sterkt vekt på globale løsninger ser man også hvordan dette arbeidet er solid forankret i norsk utenrikspolitikk som helhet. Konflikt kan bli til borgerkrig. Borgerkrig kan bli til regional krig. Regional krig kan bli til verdenskrig. Krig har alltid sterke, men uforutsigbare effekter på den sosiale orden. Klarer man å unngå konflikter vil det bety at man unngår hendelser som potensielt kan true verdensfreden og dermed den globale orden. Norsk freds- og forsoningspolitikk blir i så måte en slags systemopprettholdende kraft. <sup>87</sup>

Mindre krig i verden er også bra for Norge. Norge er en liten, åpen økonomi med lange tradisjoner for internasjonal handel. Konflikter er i stadig minkende er grad geografisk avgrenset, og i stadig større grad angår de dermed oss alle. Den økende tendensen til statsoppløsning mange steder i Midtøsten, Afrika og Sentral-Asia fører blant annet til at terroristnettverk får større boltreplass, noe som selvfølgelig går utover sivilbefolkningen i

det aktuelle området, men som også kan ramme vestlige interesser både internasjonalt og nasjonalt. Logikken er at jo mer ustabilitet og utrygghet det blir ute i verden, jo mer usikkerhet blir det her hjemme. En liberal verdensorden tuftet på grunnleggende verdier og rettigheten er noe alle er tjent med. Forskeren Helge Pharo har i prosjektet *Den norske fredstradisjonen* ved Universitetet i Oslo, påpekt «at det synes ut fra vår kunnskap åpenbart at et slikt engasjement (fredsengasjement) fra regjeringers, elitors og bredere folkelige bevegelses side har bygd både på et genuint kosmopolitisk engasjement, på åpenbare norske egeninteresser og på ulike politiske særinteresser».<sup>88</sup>

### *Norge får mer innflytelse*

Et viktig realpolitisk aspekt er at Norges fredsengasjement gjør oss til en mer interessant aktør og åpner dører som ellers ville vært lukket for et så lite land som vårt. Norges rolle i ulike fredsprosesser har gjort oss til en mer interessant samtalepartner, og har gjort at vi har kunnet etablere langt tettere relasjoner med viktige internasjonale aktører enn dem som ellers ville vært mulig. Det er i høyeste grad i norske interesser når vi trenger deres oppmerksomhet på saker som er viktige for Norge.

Fredsengasjement handler også om å bidra til at statene i større grad klarer å ha kontroll med eget territorium, noe som bidrar positivt i kampen mot internasjonal terrorisme. Dersom internasjonalt fredsengasjement lykkes i for eksempel Afghanistan og Somalia, er det grunn til å tro at mye av grunnlaget til terrorbevegelsene der vil falle bort.

Større og mektigere land har frem til nå verdsatt norsk fredsinnsats, noe som har gitt norske diplomater og politikere bredere tilgang på møter, informasjon og nettverk. Norsk fredsengasjement har frem til nå vært viktig for Norges forhold til USA, og har gitt innpass hos amerikanske politikere og diplomater på en helt annen måte enn sammenliknbare land.<sup>89</sup>

Sikkerhetsrådet er det suverent mektigste organet i FN. Rådet er det eneste organet i FN som kan gi ordre om bruk av militær makt slik man gjorde i etterkant av Afghanistan-invasjonen i 2001. Alle medlemsstater har plikt til å etterleve rådets beslutninger. Om Norge får en plass i FNs Sikkerhetsråd i 2021-2022 vil det gi oss markant innflytelse på verdensfreden. Samtidig bør det være en tydelig strategi at dersom vi kommer inn, må vi bruke vår kunnskap og erfaring fra freds- og forsoningsarbeid til å bidra konstruktivt i rådets arbeid.

## **5.2 Derfor kan Norge gjøre en forskjell i freds- og forsoningsarbeid**

Det var kanskje arbeidet i forbindelse med konflikten mellom Israel og palestinerne som for alvor gjorde Norge kjent som fredsnasjon. Oppmerksomheten om Oslo-avtalen var enorm. Men er det noe spesifikt ved norsk fredsengasjement som gjør oss unike og viktige internasjonalt? Jan Egeland påpeker i sin bok *«Impotent Superpower – Potent Small Powers»* at det nettopp er en «småstatsfordel» som kan gagne Norge. Utenriksdepartementet (2000) utarbeidet også en «norsk modell» med fire søyler som til en viss grad også var basert på Jan Egelands bok, og som kategoriserer Norges fortrinn i fredsarbeid:<sup>90</sup>

- 1) For det første har Norge avgjørende fordeler i kraft av å være et lite land uten fortid som kolonimakt. Uten stormaktsinteresser eller nødvendig makt til å presse igjennom en egen agenda blir Norge sett på som upartisk og nøytral tilrettelegger i en konfliktsituasjon
- 2) For det andre legges det vekt på de små avstandene mellom myndigheter, frivillige organisasjoner og akademia. Forskningsinstitusjoner og frivillige aktører har et enormt nettverk som norske myndigheter kan nyte godt av. Norge er kjent for å være opphavslandet til “spor 2-diplomatiet” som kjennetegnes av en sterk bruk av uformelle kanaler (se under). Flexibiliteten knyttet til dette er avgjørende og effektivt i fredsarbeidet
- 3) En tredje søyle handler om at Norge i mange situasjoner har høy grad av tillit fra partene som muliggjør en tilretteleggerrolle i en konfliktsituasjon. Norge arbeider alltid fortrolig, og med over 30 års erfaring fra konflikthåndtering er det mange nordmenn med stor kompetanse. Dessuten er det et viktig norsk



prinsipat at vi ikke går inn hvis vi ikke inviteres av partene. Den offisielle delen av fredsarbeidet skjer alltid på partenes premisser

- 4) Sist, men ikke minst har Norge et langsiktig perspektiv på fredsarbeidet, og at bistand og økonomisk støtte vedvarer også etter at fredsavtalen er signert. Dette kan gjøres tydeligere og bedre, og kan også være et område der Norge kan bidra inn i internasjonale prosesser.

Disse fortrinnene betyr sjelden eller aldri at Norge kan mekle eller løse noen konflikt på egen hånd. Først og fremst må det være reell vilje blant partene til å få slutt på konflikten. Kostnaden for dem må ha nådd et kritisk punkt som overgår troen på at krigen kan vinnes. For det andre må norske forhandlere alliere seg med andre. Satt på spissen kan Norge være en viktig drivkraft i å få partene til forhandlingsbordet og holde dem der lenge nok til at det er mulig å finne en løsning. I siste instans frem mot signering og implementering av en avtale vil også stormakter og/eller regionale aktører måtte involveres.

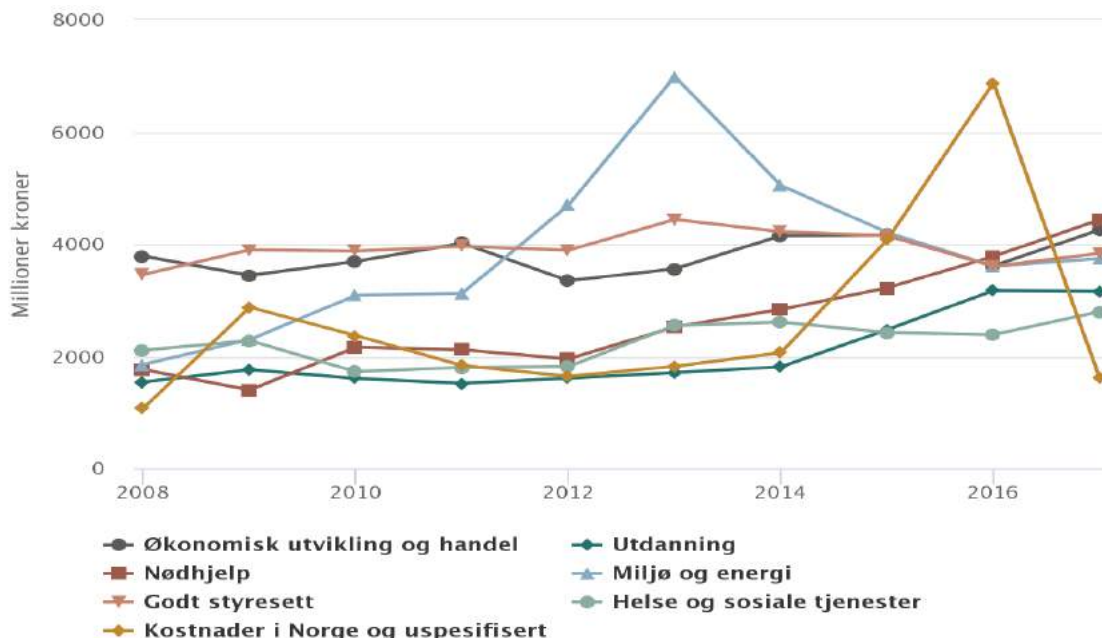
Også i forvaltningen har norsk diplomati vist noen fortrinn i arbeid med fred og forsoning. Den norske utenriksstjenesten har tradisjonelt vært preget av stor fleksibilitet. Det vil si at det er kort vei mellom politikere og embetsverk, noe som muliggjør effektive beslutningsprosesser og endringer på kort varsel underveis. Dette er svært viktig i en fredsprosess. Norske diplomater på bakken i en fredsprosess kan få klarert vanskelige saker i løpet av svært kort tid, noe som ikke er mulig for sammenlignbare land som opererer med langt mindre fleksible for beslutningsprosessene, både hva gjelder politiske signaler og bruk av ressurser, finansielt og menneskelig. Norske diplomater som er involvert i fredsprosesser får arbeide med stor grad av selvstendighet. Det er ofte en svært liten gruppe mennesker i utenriksstjenesten som kjenner til at Norge starter en fredsprosess. De som jobber tettest på fredsprosessene er typisk koblet på og anerkjent av øverste politiske og diplomatiske ledelse, men likevel frikoblet fra andre strategiske og politiske vurderinger ved ambassadene. Dette gjør arbeidet deres lettere.

Et tredje viktig fortrinn for Norge er at vi ikke er bundet av USAs eller EUs terrorlister, og har derfor en særstilling som kontaktpunkt mellom en del parter. EUs terrorlister gir en oversikt over personer, grupper og enheter involvert i terrorhandlinger, disse aktørene er underlagt restriksjoner.<sup>91</sup> EU pålegger at ressurser fryses og forbyr personer og aktører fra EU mot å bidra med økonomisk støtte. USA har en langt mer omfattende liste over utenlandske organisasjoner som de mener er involvert i terroraktivitet.<sup>92</sup> Mange diplomater fra ulike land i vesten har ikke lov til å snakke med organisasjoner som LTTE, Hamas og FARC. Den eneste listen Norge følger på dette feltet er FNs terrorliste<sup>93</sup>, her er det færre organisasjoner som er opplistet, noe som gir Norge muligheten til å være et viktig bindeledd i mange fredsprosesser. Det betyr selvfølgelig ikke at alle konflikter kan løses ved norsk engasjement eller at alle aktører er interessante å få i tale. Her ligger vanskelige avveininger. Vi bør være villige til å snakke med grupper som karakteriseres som terrorister (FARC, LTTE), men vi kan ikke mekle for parter som ikke ønsker en politisk løsning (IS). Norge er altså et av få land som har en unik rolle som tilrettelegger i fredsprosesser, nettopp fordi vi har mulighet til å snakke med viktige aktører våre allierte ikke kan kontakte.<sup>94</sup>

På grunn av den relativt store tilliten mellom forvaltningen og sivilsamfunnet, kan man påstå at Norge har et komparativt fortrinn i den såkalte «track two»-diplomati. Med track two diplomati mener vi den formen for diplomati der uoffisiell og uformell kontakt mellom flere parter benyttes strategisk i en fredsprosess. Dette skiller seg fra track one diplomati som er en offisiell kontakt etablert mellom stater. Track two diplomati etableres mellom ulike organisasjoner og aktører som utvikler strategier, påvirker sivilsamfunnet og organiserer mennesker og ressurser på måter som kan bidra til konfliktløsning. Fordelen med en slik prosess er at den i mindre grad er bundet av politisk makt og de har større muligheter til å skape et nøytralt rom, der grasrota i fraksjonerte samfunn kan møtes for å diskutere hvordan de kan finne løsninger. Metoden kan benyttes preventivt før en konflikt går over i krig, og i fredsbygging prosesser etter en konflikt. I tillegg kan denne formen for diplomati foregå over lengre tid, uten å bli påvirket av valgcykluser og maktskifter i regjeringer. Når sivilsamfunn og ikke-statlige aktører støttes opp av et land som Norge, som også trekker på internasjonale organisasjoner eller stormakter som India, USA og FN, kan vi snakke om track-one-and-a-half diplomacy.

Det er lett å være enig i at vi må se fred, bistand og utvikling i sammenheng. Det er vanskeligere å få til i praksis. Den kjente svenske toppdiplomat og visegeneralsekretær i FN fra 2012-2016 Jan Eliasson uttalte ganske enkelt at det ikke blir noen fred uten utvikling, og ingen utvikling uten fred, og heller ingen fred eller utvikling uten

respekt for menneskerettigheter.<sup>95</sup> Samtidig er bevilgningene som Norge gir i bistand i større grad knyttet til krig og konflikt ofte uten at det fører til en altfor stor grad av utvikling. 13 prosent av all norsk bistand (4,43 milliarder) ble gitt som nødhjelp i 2017<sup>96</sup>. Dette er den høyeste noen gang, og 653 millioner mer enn i 2016. Fordelingen av bilateral bistand vises i figuren under.



Figur 6 Kilde: Norad

I dag gis mye av norsk bistand som årlige bevilgninger til land og regioner der vi vet at konflikten ikke vil gi seg med det første. Derfor kan det være nyttig med en bedre innramming, der man kan gi en sum penger over flere år, i stedet for å oppleve store svingninger fra år til år. Kristelig Folkeparti lanserte en «bistandsnøkkel» i sin alternative utviklingsmelding fra september 2016.<sup>97</sup> I denne rammer man inn bistanden, slik at 70 prosent skal gå til langsiktig fattigdomsorientering, 10 prosent til akutt nødhjelp og 20 prosent til det partiet kaller «sårbarhetsdel». I denne 20-prosenten vil både bistand til fred og forsoning legges inn, så vel som landbevilgning til prioriterte partnerland der man ikke kan forvente stabilitet. På den måten kan man sikre stabilitet til bevilgningene til disse landene, for eksempel land som DR Kongo eller Sør-Sudan. Samtidig er det fornuftig at regjeringen må komme til Stortinget når man skal gi mer penger til å svare på en prekær humanitær krise, istedenfor å «omprioritere fra den langsiktige delen av bistandsbudsjettet». <sup>98</sup> Godal-rapporten om norsk innsats i Afghanistan, viser også at fred og bistandsarbeidet var for dårlig koordinert, der man hadde et for høyt bistandsvolum for tidlig, noe som skapte grobunn for korrupsjon og dårligere statsbygging<sup>99</sup>

### 5.3 Norges bidrag i trappemodellen

Det er mange eksempler på fredsprosesser der Norge har vært involvert med uegennyttig fredsinnsett i land der det ikke finnes tydelige egeninteressebaserte grunner til at Norge skulle engasjere seg. Dette gjelder i nyere tid for eksempel Sri Lanka, Colombia, Guatemala, Myanmar, Nepal, Filippinene og Sør-Sudan.<sup>100</sup>

For å få en klarere forståelse av norsk rolle i fredsprosesser er det hensiktsmessig å benytte trappemodellen fra boka til Wallensteen og Svensson som blir fremlagt i avsnitt 4.1. Dette blir således *vår* tolkning av hvordan denne passer inn med andre kilder om den norske fredsinnsetsen i landene nevnt over. Vi har avklart at steg 1-3 i trappemodellen er de stegene som karakteriseres av tradisjonelt diplomati og megling, i større grad enn steg 4-5, men de siste stegene er også helt avgjørende for å etablere en varig fred. Vi har også stadfestet at Norge har noen komparative fortrinn som gjør oss egnet til å ta en rolle som megler i tidlige faser av forhandlinger og at vi må tenke lenger i både forkant og etterkant av en signert fredsavtale. Under følger eksempler på norsk rolle i fredsprosessene i Colombia og Sri Lanka.

Norge har vært involvert i Colombia i to tiår, hatt mulighet til å bygge nettverk og holdt muligheten åpne for forhandlinger selv i perioder preget av voldelig konflikt mellom regjeringen og FARC. Et grunnleggende premis for Norge er at partene selv må være villige til å forhandle og å finne en politisk løsning. Colombia er et eksempel på en prosess som flere ganger har begynt på stegen oppover i trappen, for så å falle tilbake til nivå 0 igjen. Selv om det tidligere ikke har ledet frem til større avtaler og landet har blitt kastet ut i nye opptrappinger av konflikten, kan de tidligere forsøkene ha ledet frem til den prosessen Colombia er inne i nå. Dette viser også at det å havne på nivå 0 ikke betyr slutten på forhandlingene, men at man må begynne på nytt og ofte at oppstarten er lettere enn første gang man passerer trinn 0.

Da president Santos vant valget i 2010, var både hans regjering og FARC villige til å gå i forhandlinger. Allerede etablerte «bak-kanaler» ble tatt i bruk og i tidlige forhandlinger ble det bestemt at Norge (sammen med Cuba) skulle bli en tilrettelegger i prosessen.<sup>101</sup> Grunnen til at Norge ble forespurt er knyttet sammen med de tidligere engasjementene i landet, godt omdømme som fredsnasjon, erfaring og andre komparative fortrinn. Norge var klare for å ta en slik rolle med målrettede råd og veiledning for partene. Det ble organisert hemmelige forberedende dialoger, der hovedmålet var å etablere en grunnleggende tillit, for at de videre prosessene skulle kunne fortsette. Dette faller inn under nivå 0. Kompromisser der FARC valgte å frigjøre gisler og avstå fra kidnapping, var viktige for å etablere dette. Et annet viktig prinsipp som bidrog til tillitsbygging var valget om at ikke la hendelser på bakken påvirke forhandlingene. Disse enighetene gjorde det mulig å komme opp på nivå 1, med direkte møter mellom partene. Møtene ble holdt i hemmelighet for å sørge for fortrolighet både mellom partene og meglere, til partene kunne enes om et rammeverk for videre prosess. Dette rammeverket ble signert i august 2012 og i oktober ble prosessen offentliggjort.<sup>102</sup> Man kan til dels karakterisere dette rammeverket som en delavtale, knyttet til nivå 2 i trappemodellen. Herfra fortsatte forhandlinger om delavtaler som våpenhvile. Norge fortsatte som en tilretteleggende megler, som i la forholdene til rette for at forhandlingene mellom partene skulle fortsette under kontrollerte og vennlige forhold. En viktig del av dette arbeidet var å skape en uformell arena der partene kunne møtes utenom de formelle forhandlingene. Forhandlingene ledet frem og i oktober 2016 undertegnet FARC og regjeringen en fredsavtale. Colombia har altså nådd nivå 3 i meglingsstrappen. Norge har i tråd med sine komparative fortrinn bidratt fra prosessens tidlige fase og frem til nå, og det norske initiativet blir ansett som en av suksesshistoriene i norsk fredsarbeid.<sup>103</sup> Det som derimot er utfordringen fremover er som nevnt *implementeringen* av fredsavtalen og veien mot en varig fred uten meglers tilstedeværelse (nivå 4-5). Her er det viktig at meglere og samarbeidspartnere følger opp og er tilgjengelige. Dette kan sørge for en stabilitet som videre fører til at man om ti år fortsatt har en stabil fred. I Colombia ser man allerede at prosessen har møtt utfordringer, som skissert tidligere.

På Sri Lanka utspilte prosessen seg noe annerledes. Selv om Norge også her hadde hatt kontakt med partene i konflikt tidligere, ble Norge offisielt invitert som megler i 2000. Norge gikk inn i meglerrollen alene og fikk partene til å fremforhandle en våpenhvileavtale i 2002. Således fungerte Norge nok en gang på nivå 0-2, ved å først forsøke å etablere kontakt mellom partene, som så ledet til direkte møter og en våpenhvileavtale. Det som manglet i denne prosessen var en bredere tillit mellom aktørene, støtte fra eksterne aktører og nok hemmelighold frem til avtalen var signert<sup>104</sup>. Våpenhvileavtalen ble sagt opp av regjeringen i 2008, noe Norge mener gjør det vanskelig å gjenoppta forhandlinger mellom partene. Prosessen ble således satt tilbake fra nivå 2 til 0, og konflikten førte til militær seier for regjeringen. Hendelsesforløpet og Norges rolle har vært omdiskutert både hjemme og internasjonalt. Selv om forhandlingsdelegasjonen forlot Sri Lanka i 2008<sup>105</sup>, har Norge holdt døren åpen for videre prosess og arbeidet for og med lokale organisasjoner i forsoningsprosjekter<sup>106</sup>. Forsøk på å holde dialogen i gang mellom partene er også etterfulgt, men til sist er det opp til partene og deres vilje til å forhandle frem en politisk løsning som avgjør om de nok en gang setter seg ved forhandlingsbordet. I mellomtiden må Norge og andre aktører forsøke å gjøre det de kan for å komme lenger. Dette eksempelet viser nok en gang hvor langsiktig man må tenke før man involverer seg. Prosessene starter lenge før og varer lenge etter en avtale signeres, og underveis kan den bli satt mange nivå og år tilbake. En relativt stor tamilsk eksilbefolkning i Norge og god kjennskap til deres situasjon var på mange måter en styrke i norsk fredsarbeid på Sri Lanka, fordi norske forhandlere hadde tillit hos opprørsstyrkene. Samtidig var tette bånd mellom nordmenn og tamiler med på å utfordre tilliten til dem som nøytrale meklere, en utfordring som illustrerer den vanskelige balansen mellom å bygge tillit og få parter til bordet, og å oppfattes som helt uavhengig.

Av andre prosesser kan vi vise til, er Guatemala, Filippinene og Myanmar. Det norske engasjementet i Guatemala strekker seg langt tilbake, takket være nøkkelpersoner med essensielle nettverk og norsk regjeringsstøtte ble det førforhandlinger i Oslo i 1990. Selv om viljen til å forhandle for begge parter var god og den første forhandlingsrunden vellykket, stagnerte prosessen fire år etter. Norge forsøkte å holde dialogen mellom partene i gang, etter hvert ble meglermandatet overført til FN og Norge fortsatte som involvert part gjennom en internasjonal vennegruppe frem til en avtale ble signert i 1996<sup>107</sup>. Etter signeringen bistod Norge med militær trening og betydelig bistand for å imøtekomme sentrale utfordringer knyttet til sivilsamfunnet, rettssystemer, politisk deltakelse og menneskerettigheter<sup>108</sup> da avtalen skulle implementeres. Et bidrag som gjorde at situasjonen var relativt stabilt også 10 år etter signeringen. Dette er et eksempel på at Norge var involvert fra nivå 0 til nivå 5 i meklingsstrappen. På Filippinene har Norge også en lengre historie hvor vi har bistått som megler mellom regjeringen og den filippinske kommunistbevegelsen siden 1986<sup>109</sup>. Da forhandlingen frøs til i 2011 stod Norge parat til å gjenoppta engasjementet om muligheten åpnet seg, noe den gjorde i 2016<sup>110</sup>. Sommeren 2016 tilrettela Norge for fredsforhandlinger i Oslo, der partene ble enige om å akselerere fredsprosessen og inngå våpenhvile. Også her bidro vi med tillitsbygging, innspill og ekspertkompetanse på nivå 0 til 3, deltok i det International Monitoring Team og International Decommission Body.<sup>111</sup> Norge bidrar også i fredsprosessen i Myanmar, som en betydelig støtte til fredsprosessen gjennom etableringen av Joint Peace Fund og kunnskapsdeling av norske erfaringer fra tidligere fredsprosesser. I tillegg til norsk finansiell støtte til sivilsamfunnsaktører og bidrag til FNs våpenhvileovervåkning<sup>112</sup>. Dette er også et område Norge har vært engasjert i lenge. Det alle disse eksemplene viser er behovet for tillit, tilrettelegging, fleksibilitet og langsiktighet. Alle prosesser er unike, men viser at fred er mer enn fredsavtalen.

#### 5.4 Noen innvendinger mot norsk fredsarbeid

Selv om fredsengasjementet har fortsatt under vekslende regjeringer, har likevel flere rettet kritikk mot den norske freds- og forsoningspolitikken. Innvendingene mot norsk fredsarbeid bør tas på alvor. Vi har her konsentrert oss om syv vanlige innvendinger, og hvilke svar vi har på dem.

1) *For det første har det blitt fremholdt at utenrikspolitikken burde konsentrere seg om å fremme norske egeninteresser.*<sup>113</sup> Med knappe ressurser bør en fokusere på det viktigste. Som svar på denne innvendingen er det ikke nødvendigvis skillet mellom på den ene siden å fremme norske egeninteresser og på den andre bidra til fred og konflikthåndtering. Som en liten, åpen økonomi er vi avhengig av globale kjøreregler, og ustabilitet er dårlig nytt for alle, også Norge. I tillegg, som vi har vist over kan fredsarbeidet også føre til at Norge får mer innflytelse,

2) *Videre har det blitt fremholdt at fredsengasjementet i dag har liten eller sjelden effekt, og er sløsing med ressurser*<sup>114</sup>. Til denne innvendingen kan det argumenteres at kostnaden ved krig er så stor at det er rom for mange mislykkede fredsprosesser før gevinsten forsvinner. Estimer viser at i rene økonomiske termer koster en borgerkrig i snitt ti prosent av et lands BNP, noe som er langt høyere enn kostnaden ved fredsarbeid. Vi mener at det også bør være høy toleranse for at man ikke alltid lykkes og at det ofte tar lenger tid enn antatt er helt avgjørende for i det hele tatt å lykkes med noen fredsprosesser.

3) *Et så lite land som Norge har verken diplomatiske muskler eller de øvrige nødvendige kvalitetene eller egenskapene som trengs for å bidra til en positiv forskjell i fredsprosesser ute i verden.* Det er riktig at Norge ikke kan skape, bygge eller bevare fred alene. Samtidig er det mange oppgaver internasjonale organisasjoner ikke nødvendigvis kan levere på, som å være tilstede over lang tid med fleksible midler og lav synlighet. Norge bør ha som ambisjon å være en aktør som kan bidra der andre ikke kan, og der vi har noen særlige fortrinn. Slikt arbeid bør foregå i dialog og forståelse med globale aktører som FN.

4) *Det er problematisk at norsk fredsengasjement har vært preget av tett samarbeid mellom norske diplomater og norske hjelpeorganisasjoner, fordi bistandsarbeidere på denne måten blir utøvere av norsk politikk og får roller som representanter for den norske staten.*<sup>115</sup> Denne delen av «den norske modellen» byr på noen utfordringer, særlig på grunn av det tette forholdet mellom akademia, humanitære organisasjoner og politikere. Dette er naturligvis en utfordring ved spor to-diplomatiet. Dette har for alvor gjort seg gjeldende av Terje Tvedt, og hans begrep «Det humanitær-politiske kompleks» lansert i den populære og til dels svært kontroversielle boka «Det

internasjonale gjennombruddet». Det kan være en utfordring både for Norges legitimitet overfor de ulike partene og for det internasjonale samfunnet at folk «bytter jobber» ettersom hvilke regjering som styrer. Samtidig kan man også snu dette helt rundt, og si at denne typen samarbeid også en styrke ved norsk fredsdiplomati. Særlig med en tanke om at norsk utenrikspolitikk skal ligge fast, kan kunnskapen også øke blant diplomater som også tidligere har jobbet enten i regjeringen eller i humanitære organisasjoner. Et mer langsiktig fredsarbeid med større grad av spesialisering og styrking av miljøer for kunnskapsakkumulasjon og kunnskapsdeling bør bidra til mer læring over tid om slike relasjoner og når de fungerer etter hensikten.

5) *Det er for mye hemmelighold knyttet til norsk freds- og forsoningsengasjement.*<sup>116</sup> «Norske diplomater er kjent for å holde munn» uttalte daværende seniorforsker ved NUPI Henrik Thune i 2013.<sup>117</sup> Hemmelighold er en helt nødvendig forutsetning for å lykkes i mange tilfeller. Fredsprosesser som Norge initierer eller støtter over tid bør forankres i den utvidete utenrikskomite og/eller dens politiske ledelse, men kan ikke underlegges samme åpenhet og rapporteringskrav som for eksempel ordinære bistandsmidler. Man bør åpne opp så langt det er mulig, for det er måten man kan forankre og legitimere ressursbruken i norsk freds- og forsoningspolitikk. Det kan bli et problem for legitimiteten dersom folk ikke kjenner til rekkevidden av det norske engasjementet, så her må man prøve å balansere hensynet til parter i konflikt med hensynet til norsk legitimitet.

6) *Norsk fredsdiplomati er situasjonsbetinget og passet best ved utgangen av den kalde krigen, men hvis vi nå beveger oss inn i økt spenning der stormaktsinteressene vil ta større plass, blir det mindre mulighet for Norges rolle og fredsengasjement. Vinduet for norsk fredsengasjement som før var åpent, er nå lukket.*<sup>118</sup> Denne kritikken kan ha noe for seg. Hvis vi nå beveger oss inn i en ny kald krig der stormaktsinteressene vil ta større plass, blir det mindre plass for Norges rolle og fredsengasjement. Det er imidlertid et for begrenset analytisk postulat å hevde at det er stormaktsinteressene som driver konflikter. Konflikter er i stor grad lokale, nasjonale og regionale, mens ulike regionale og globale stormakter involveres i dem, slik vi har sett med Russlands rolle for eksempel i Syria. Likevel er konfliktbildet langt mer komplekst og preget av en rekke statlige og ikke-statlige aktører med kryssende interesser som starter og driver konflikten videre. Stormaktsinteresser på tvers av konflikter kan også utfordre etablerte globale institusjoner, som kan lede til blokkeringer i FNs sikkerhetsråd, og nødvendiggjøre parallelle prosesser for eksempel i regi av mindre land eller aktører. I slike tilfeller kan det fortsatt være aktuelt at Norge kan spille en rolle. Samtidig er det viktig å ha realistiske forestillinger av hva Norge kan bidra med i fredsprosesser som involverer så tunge aktører globalt.

7) *Norge som fredsnasjon er en konstruert idé. Begrunnelsen om at den aktive norsk fredspolitikken eksisterer fordi Norge har en fredstradisjon, er sirkelargumentasjon: Norsk fredsengasjement finnes fordi Norge alltid har hatt en fredstradisjon og norsk fredstradisjon finnes fordi Norge alltid har hatt et fredsengasjement.*<sup>119</sup> Denne kritikken er teoretisk interessant, men har ikke nødvendigvis stor betydning for Norges faktiske fredsengasjement. Uavhengig om Norge som fredsnasjon er en konstruert idé eller ikke, mener vi at Norge over lengre tid har hatt et fredsengasjement som gir Norge en spesiell troverdighet i freds- og forsoningspolitikken.

## 5.5 Noen dilemma i fred- og forsoningspolitikken

I norsk arbeid med fred og sikkerhet er det noen bærebjelker som ligger helt fast. Sikkerhetspolitisk er Norges medlemskap i NATO sentralt. Videre er Norges deltakelse i en rekke mellomstatlige institusjoner viktig for å bevare global og regional fred, og her spiller felleseuropeiske institusjoner viktige roller når det gjelder å opprettholde freden i Europa.

Norge bør jobbe for fred og forsoning, både fordi det er riktig, fordi det bidrar til globale fellesinteresser og fordi vi kan bidra. Samtidig innebærer dette noen dilemmaer der man ikke kan isolere fredsarbeidet, men spiller inn på utenrikspolitikken som helhet og hvilken rolle Norge skal spille i verden. Man kan for eksempel mene at Norge skal alltid stå opp for å være en uredd aktør til å snakke om menneskerettigheter. Det kan påstås at denne holdningen har kommet på kollisjonskurs med vårt forhold til Kina som handelspartner. I etterkant av normaliseringen til dette landet våren 2017, var det mange kritiske røster som mente at Norge hadde abdisert i menneskerettighetsspørsmål.<sup>120</sup> Vårt NATO-medlemskap er viktig for norsk sikkerhet, men gjorde det utfordrende å støtte et internasjonalt forbud mot atomvåpen. Godal-rapporten påpeker i sin karakteristikk av Afghanistan-innsatsen at Norge oppnådde et mål om tettere bånd til USA av engasjementet.<sup>121</sup> Men gikk



lojaliteten på bekostning av å evne til å bidra konstruktivt i fredsbyggingsarbeidet? Det kan også være fristende å kritisere høylytt den saudiarabiske prinsen Mohammad Bin Salman for menneskerettighetsbrudd i landet, eller rette sterk kritikk mot landets inntog i Jemen. Men dersom dette oppfattes som at Norge tar side kan man tenke at det er bedre og mye mer effektivt å arbeide "i det stille" og heller prøve å legge til rette for en dialog mellom partene i en konflikt.

Derfor kan man tenke seg et dilemma mellom *alliansepolitikken* der Norge tydelig tar stilling i konflikter og ønsker å være tydelig på at Norge er en del av det vestlige samarbeidet, og er en tydelig part i konflikter. Dette er en rolle Danmark i stadig sterkere grad har tatt. Ellers kan man legge mer vekt på *aktivismepolitikken*, der vi skal gjøre det som er i tråd med menneskerettigheter og andre universelle verdier. I så tilfelle kunne man tenke seg at det å normalisere forholdet til Kina og få tilgang på deres marked ikke er ønskelig dersom det gjør at Norge i mindre grad kan ta opp menneskerettighetsbrudd og det faktum at Kina eksempelvis henretter flest kriminelle, ifølge Amnesty International.<sup>122</sup> En tredje mulighet er å ønske en tydeligere *nøytralitetspolitikk*. Dette har historisk vært vanlig i Skandinavia, og særlig Sverige. Norge hadde også en eksplisitt nøytralitetspolitikk frem til andre verdenskrig<sup>123</sup>. Tanken bak denne linjen er at Norge holder en lavere profil, og får mer igjen for å arbeide diplomatisk for å få til endring på bakken enn å både være tydelig tilknyttet en side, eller være tydelige på at Norge alltid står opp for menneskerettigheter.

Ingen av disse retningene er rendyrkede strategier som ekskluderer hverandre. De er likevel dilemma som krever vanskelige avveininger og som påvirker når og hvor norske diplomater kan bidra konstruktivt i fredsarbeid.

Det er tverrpolitisk enighet i Norge om at FN er svært viktig i norsk utenrikspolitikk. Norge er blant de aller største giverne til FN, særlig til UNHCR og UNICEF. Samtidig er det norske bidraget til FNs fredsbevarende operasjoner svært lavt når det kommer til antall soldater. En rapport fra FN i mars 2018 viser at bidraget er på 68 personer, hovedsakelig til FN-operasjonen i Mali<sup>124</sup>. Størsteparten av det norske fredsbidraget dreier seg om å trene opp politi og sivilt personell. Antall stridende (troops) Norge har i militære operasjoner er på bare ni personer. Mange likesinnede europeiske land som Nederland, Belgia og Finland har langt høyere bidrag. Sverige har et totalbidrag på over 350 personer, hvorav 292 er stridende soldater. Samtidig er dette langt unna de landene som bidrar aller mest, der Etiopia, Bangladesh og India, Rwanda og Pakistan alle sender mer enn 5000 stridende til FN-styrker. Dette representerer et dilemma for Norge, der man på den ene siden har satset stort på bidrag i NATO-øvelser, samtidig som man anerkjenner FNs helt avgjørende rolle for verdensfreden. Dette er både et moralsk og et realpolitisk dilemma, da både Irland og Canada – de to landene Norge kjemper om for å få én av to plasser i Sikkerhetsrådet 2021-2022 – har så langt vært mer offensive når det kommer til bidrag til disse operasjonene. Irland har i dag et styrkebidrag på over 500, mens den kanadiske statsministeren Justin Trudeau har lovet 200 soldater i løpet av en femårsperiode.<sup>125</sup> Det kan tenkes at en liten befolkning som den norske har mer å bidra med på andre områder, og at det FN ønsker av Norge er mer i retning av høyteknologiske transportfly, slik vi bidrar med i Mali i dag. Men dette er likevel et dilemma, der en økning i norsk styrkebidrag også kan øke vis synlighet og tro på at FN kan bevare freden, og samtidig øke sannsynligheten for plass i FNs sikkerhetsråd i 2021-2022.

## 6. anbefalinger - slik kan norsk fredsarbeid bli bedre

Å bidra til fred og å bygge varig fred tar tid. Ofte vil fredsengasjementet i tidlige faser nødvendigvis måtte foregå uten mye oppmerksomhet og uten at deltakelse på høyt politisk nivå er synlig. Det krever at diplomater med mandat ovenfra får bruke tid og egen dømmekraft i vanskelige prosesser over tid. Fred- og forsoningsarbeid har en liten økonomisk kostnad for Norge, men samtidig kan effektene være enorme hvis de blir brukt på riktig måte. De omlag 430 millioner kroner som går til dette arbeidet utgjør ikke mer enn halvannen prosent av bistandsbudsjettet som helhet, men kan lindre nød for millioner av mennesker.

Fredsprosesser er i mange tilfeller et generasjonsprosjekt. Dette må aktører som involverer seg være klar over. En slik langsiktig forpliktelse bør en også være villig til å påta seg fra norsk side når en går inn i et fredsengasjement. Viktigheten av langsiktighet i norsk freds- og forsoningsarbeid henger sammen med risikoviljen knyttet til å delta i prosjekter som innebærer liten sannsynlighet for umiddelbar suksess. Her er det



også viktig at freds- og forsoningspolitikken ikke må bli gjenstand for skiftende politiske prioriteringer fra regjering til regjering. En stortingsperiode er altfor kort tid til at man får bygget tilstrekkelig tillit og grunnlag for å få til vellykkede fredsprosesser. Både engasjementet som ledet til fredsavtalen i Sør-Sudan og Colombia ble videreført fra en norsk regjering til den neste. Dette har vært og bør fortsette å være en viktig styrke ved norsk freds- og forsoningsarbeid. Fredsprosesser krever at tålmodigheten ivaretas også gjennom endringer i norsk forvaltning og politikk.

Vi mener at Norge bør fortsette å ha som ambisjon å være en viktig aktør i internasjonalt fredsarbeid, både bilateralt og inn i internasjonale organisasjoner. Vi anbefaler seks hovedgrep:

1. **Tillit til å snakke med mange, og til å ta risiko.** En sentral oppgave i fredsprosessers tidlige fase er å få partene til bordet – ofte i en situasjon med lav tillit til hverandre og liten tro på at forhandlinger kan føre frem. Det er likevel avgjørende at partene har et grunnleggende ønske om fred. Det handler om a) å bryte en tilstand av kontaktløshet og b) viljen til å snakke med alle som har et ønske om fred. Det betyr selvfølgelig ikke at alle konflikter kan løses ved norsk engasjement eller at alle aktører er interessante å få i tale. Men vi bør være villige til å snakke med grupper som karakteriseres som terrorister (f.eks. FARC, Taliban), da Norge ikke er underlagt de samme restriksjonene som EU og USA. Men vi kan ikke megle for parter som ikke ønsker en politisk løsning (f.eks. IS). For å kunne etablere slik kontakt er det ofte behov for mot og evne til å ta risiko hva gjelder ressursbruk og omdømme. Det krever også en høy grad av desentralisert beslutningsmyndighet og tillit i diplomatiet, tradisjonelt en styrke ved norsk utenrikstjeneste. De senere årene har vektlegging av resultatmål og kontroll av midler økt, og kan legge press på slik norsk fleksibilitet. Det kan for eksempel handle om evnen til å kunne bruke midler på kort varsel, innenfor rammer men med rom for faglige og lokale vurderinger, dersom man kommer videre i en fredsprosess. Slik fleksibilitet mangler ofte hos store aktører og givere, og Norge kan utgjøre en forskjell.
2. **Helhetlig tilnærming til fredsprosesser.** Vurderingen av når og hvor det er hensiktsmessig å begynne å legge til rette for forhandlinger, krever dyp innsikt og sterke relasjoner. Det lange, møysommelige arbeidet som må gjøres før formelle forhandlinger kan starte, forutsetter tilsvarende kompetanse. Norge kan ha en særlig viktig rolle i potensielle fredsprosesser der en har opparbeidet seg slike relasjoner. Da vil en også være bedre i stand til å vurdere når partene er tilstrekkelig klare til å forhandle. Fra norsk side bør en mer systematisk arbeide for å bygge slik kompetanse og være faglig forankret. Her må man trekke på den kompetansen som finnes, og det er viktig å utnytte ressursene og kontaktene som finnes i både sivilsamfunnet, i næringslivet og i academia. Norge er kjent som opphavsland for det såkalte spor 2-diplomatiet, og dette er noe vi må utnytte. Dette betyr også kunnskap og tilstedeværelse må henge sammen. Forvaltningen i Norad bør styrkes og det må være lettere for Utenriksdepartementet (UD) å utnytte spesialkompetanse i en konfliktsituasjon.
3. **Spesialisering av personell også i UD.** I dag er det et ideal i den norske utenrikstjenesten at alle skal være dyktige generalister, folk som kan litt om alt. Rotasjonspolitikken medfører at ansatte i utenrikstjenesten flyttes mye rundt fra fagområde til fagområde og region. Det kan være en del fornuftig ved dette systemet, men det er utvilsomt en fare for kvaliteten i arbeidet og den institusjonelle hukommelsen. I en stadig mer spesialisert verden er det viktig å få fordypning i språk-, område- og fagkompetanse som kan være avgjørende for å spille en viktig rolle i fredsprosesser. UD bør i større grad dedikere ansatte som ønsker å jobbe med fred og forsoning til å få jobbe med bestemte konfliktområder og land over lang tid. Dette er svært viktig for å ta vare på den institusjonelle kompetansen og kvaliteten i det norske fredsengasjementet.
4. **Bidra til bedre overganger mellom forhandling og utvikling.** Det er en viktig erkjennelse at jobben ikke er gjort når avtalen er signert. Norge bør være en pådriver for at politisk arbeid og forhandlinger videreføres, og at overgangen til utvikling og teknisk ekspertise blir mykere, også hos internasjonale organisasjoner både i FN og i utviklingsbankene. Her er flere grep sentrale:

- *Innrammingen av norsk bistand til sårbare stater må bli bedre.* I dag gis støtten over korte perioder år etter år, noe som skaper dårlig forutsigbarhet for mottakere. En bedre innramming, som også innebærer at støtten til konfliktområder ikke tas fra langsiktige utviklingsarbeid andre steder er sentralt. Bistand til godt styresett har falt kontinuerlig fra 2013 til 2016, med en liten oppsving i 2017, mens den humanitære bistanden tar stadig større del av det norske bistandsbudsjettet. Dette har naturligvis sammenheng med konfliktbildet i verden, men vi bør løfte arbeidet med godt styresett fremover.
  - *Beholde kompetansen om fredsforhandlinger i langsiktig utviklingsarbeid og koble utviklingsaktører på fredsarbeidet.* I dag fremforhandles gjerne fredsavtaler uten at utviklingsaktører er påkoblet, og mange av forhandlerne forsvinner ut før det viktige utviklingsarbeidet har kommet i gang. Det er et paradoks, som også HIPPO-panelet til FN nevner, at når det virkelig er behov for aktører som kan tilrettelegge for at fredsavtalen blir implementert, at mange av de internasjonale aktørene som la til rette for avtalen forsvinner ut. Dette fører til at kompetansen forsvinner, og at de lokale maktstrukturene blir oversett. Her må Norge være tydelige på at man ønsker å fullføre jobben, selv om dette kan være vanskelig og at oppmerksomheten er mindre, slik vi nå ser i Colombia.
  - *Se alt utviklingsarbeid som politisk, og ikke bare teknisk.* Ofte blir lokale maktstrukturer oversett i utviklingsarbeidet. HIPPO-rapporten påpeker at FN har vært for lite fokusert på den spesifikke politiske konteksten i landet de operer i. Dette er også overførbart til vårt bistandsarbeid.
5. **Norge bør bidra til flere av FNs fredsbevarende operasjoner.** Vi vet at bruk av FN-styrker bidrar til å redusere konflikthyppegigheten dramatisk, i tillegg til at det forkorter konfliktenes varighet. Likevel er det norske bidraget til FNs fredsbevarende operasjoner blitt kraftig redusert de siste tiårene. FN og Verdensbankens rapport «Pathways for Peace» viser at behovet for fredsbevarende styrker er gått opp, samtidig som bidragene til slike operasjoner går ned. Norske styrker må kunne bidra på offisersnivå, og norske styrker som del av FNs fredsbevarende styrker må være villige til å delta utenfor hovedstedene og hovedbasene. Som vist over er norske styrker totalt per mars 2018 på 68 stykker, mens styrkebidraget er kun på ni stykker. Dette tallet bør økes. Skal Norge være et troverdig land som jobber for fred bør vi bidra både med menneskelig kapasitet og med høyteknologiske ressurser. Dette gjøres i noen grad gjennom vår innsats i Mali, men kan styrkes. Dette vil gi oss økt troverdighet i vårt arbeid for fred.
6. **Strategi for plass i Sikkerhetsrådet 2021-2022.** Norge deltar aktivt for å bli ett av de ti rullerende medlemmene av Sikkerhetsrådet 2021-2022. Selv om det er usikkert om vi får det, bør vi ha en tydelig plan for hva vi vil bruke denne plassen til, og arbeid for fred og forsoning bør være sentralt. Forrige gang Norge satt som et av de ti rullerende medlemmene i 2001-2002 var konklusjonen blant annet at Norge fikk svært lite igjen for plassen og ikke klarte å markere seg.<sup>126</sup> Vi bør løfte argumentene fra HIPPO og fremheve de strukturelle grepene FN må gjøre på fredsbevarende operasjoner i arbeidet med å få en plass i Sikkerhetsrådet.

Dette notatet er skrevet i andre kvartal 2018 av internasjonal rådgiver i Agenda, Mathias Slettholm. Forfatter står ansvarlig for eventuelle feil og mangler. Send gjerne kommentarer om slike – eller annet – til [mathias@tankesmienagenda.no](mailto:mathias@tankesmienagenda.no). Også fagsjef i Agenda, Sigrun Aasland, tidligere praktikant Stine Rønnes og tidligere rådgiver Emil André Erstad har bidratt mye i arbeidet. Tankesmien Agenda vil i tillegg takke følge personer for nyttige innspill i utarbeidelsen av notatet:

- Henrik Thune, direktør ved NOREF
- John Karlsrud, seniorforsker NUPI
- Hedda Langemyr, daglig leder, prosjekt Utsyn
- Trond Bakkevig, sogneprest i Vestre Aker
- Benjamin de Carvalho, seniorforsker NUPI



## Kilder og fotnoter

«HIPPO» (Juni, 2015): UNITING OUR STRENGTHS FOR PEACE – POLITICS, PARTNERSHIP AND PEOPLE – Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations. Hentet fra [https://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO\\_Report\\_1\\_June\\_2015.pdf](https://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf) besøkt 20/2-18

Action on Armed Conflict (2016). *Understanding the Rising Cult of the Suicide Bomber*. Hentet fra <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Understanding-the-rising-cult-of-the-suicide-bomber.pdf> (besøkt 21/3-18)

Aguilar-Støen M. & Bull B. (2017). *En oversikt over de viktigste norske bidrag til fredsbygging i Guatemala 1996-2016*. Senter for utvikling og miljø/NOREF – Senter for internasjonal konfliktløsning. Hentet fra: [http://www.sum.uio.no/forskning/aktuelt/arrangementer/gjesteeforelesninger-og-seminarer/2017/guatemala\\_norsk\\_web.pdf](http://www.sum.uio.no/forskning/aktuelt/arrangementer/gjesteeforelesninger-og-seminarer/2017/guatemala_norsk_web.pdf) (besøkt 3/4-18)

Aid Worker Security Report (2017): *Behind the attacks: A look at the perpetrators of violence against aid workers*. Humanitarian Outcomes. Hentet fra <https://aidworkersecurity.org/sites/default/files/AWSR2017.pdf> (besøkt 5/3-18)

Allansson, M., Melander E & Lotta Themnér, (2017). *Organized violence, 1989-2016*. Journal of Peace Research. 54(4) pp.574-587 hentet fra <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022343317718773> (besøkt 14/2-18)

Andreassen (2013). Lovpriser norsk fredsinnsetts i Colombia. Aftenposten. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/verden/i/P9roj/Lovpriser-norsk-fredsinnsetts-i-Colombia> (besøkt 2/4-18)

Beittel J.S: (2015). *Peace Talks in Colombia*. Congressional Research Service. Hentet fra <https://fas.org/sgp/crs/row/R42982.pdf> (besøkt 2/4-18)

Bolle T.A. (2016) - *Bistandsarbeidere er ikke diplomater*. Bistandsaktuelt. Hentet fra <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2016/kritikk-av-norsk-fredsmegling> (besøkt 19/5-18)

Bøhler Ø (2013): *Ethnic Minority Rule and Prospects for Violent Conflicts* hentet fra <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/7342/108704346.pdf;sequence=1> besøkt 23/2-18

Briscoe, I (2014): *Conflict, security and emerging threats* i Chapter for Clingendael Strategic Monitor 2014. Hentet fra <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Conflict,%20security%20and%20emerging%20threats%20-%20Ivan%20Briscoe.pdf>, besøkt 23/4-18

Buhaug, H., Cederman LE, & Skrede Gleditsch, K (2016) *Ulikhet, eksklusjon og borgerkrig [Inequality, Exclusion, and Civil War]*, *Politica* 48(1): 12–29, hentet fra <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=342&type=publicationfile> besøkt 3/4-18

Brewster M. (2017) *Canada offering 200 ground troops for future UN peacekeeping operations*. CBC News. Hentet fra <http://www.cbc.ca/news/politics/peacekeeping-plan-trudeau-vancouver-1.4403192> (besøkt 28/5-18)

Casula P, (2017): *Russia's Foreign Policy from the Crimean Crisis to the Middle East: Great Power Gamble or Biopolitics?* i *Rising Power Quarterly* 2:1 pp 27-51 hentet fra <http://risingpowersproject.com/wp-content/uploads/2017/07/Rising-Powers-Quarterly-Volume-2-Issue-1.pdf> besøkt 22/5

Council of Hemispheric Affairs (May 2011). *Guatemala's Crippled Peace Process: A Look Back on the 1996 Peace Accords*. Hentet fra <http://www.coha.org/guatemalas-crippled-peace-process-a-look-back-on-the-1996-peace-accords/> (besøkt 3/3-18)

Den Norske Nobelkomiteen (2012). *Nobels Fredspris for 2012*. Hentet fra [https://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2012/press-no.html](https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/press-no.html) (besøkt 29/5-18)

Eck, K., Sollenberg, M., Wallenstein P. (2003) *One-Sided Violence and Non-State Conflict*. States in Armed Conflict 2003. Hentet fra [http://www.uu.se/digitalAssets/15/a\\_15934-f\\_Eck\\_Sollenberg\\_Wallenstein\\_2004.pdf](http://www.uu.se/digitalAssets/15/a_15934-f_Eck_Sollenberg_Wallenstein_2004.pdf) (besøkt 11/4-18)

Egeland J. (1989) *Impotent Superpower - Potent Small Power: Potentials and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*. Oxford. Oxford University Press

Elster K. (November, 2017). *FN starter arbeidet med å forby «drapsroboter»*. NRK Urix. Hentet fra <https://www.nrk.no/urix/fn-starter-arbeidet-med-a-forby-drapsroboter-1.13775082> (besøkt 22/3-18)

EU (August, 2017) Council Decision (CFSP 2017/1426). Hentet fra <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1426&from=EN> (besøkt 21/5-18)

Fabra-Mata J. (2014). *Measuring the effectiveness of Norwegian peace facilitation*. Expert Analysis. Noref – Norwegian Peacebuilding Resource Centre. Hentet fra <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/e23454cf4b5b3ce7db3290469510428f.pdf>, besøkt 24/4-18

Fearon, JD, Kasara K., Laitin DD (2007) *Ethnic Minority Rule and Civil War Onset* i *American Political Science Review* 101:1 s 187 – 193. Hentet fra [https://www.researchgate.net/publication/231793133\\_Ethnic\\_Minority\\_Rule\\_and\\_Civil\\_War\\_Onset](https://www.researchgate.net/publication/231793133_Ethnic_Minority_Rule_and_Civil_War_Onset) (besøkt 21/2-18)

Ferguson N. (2006): *The War of the World: Twentieth-Century Conflict and the Descent of the West*. London. Penguin Press



- Fixdal, M. (2016) *Fredsmegling i teori og praksis- Guatemala, Israel-Palestina, Bosnia, Sri Lanka, Kypros, Sudan* Oslo: Cappelen Damm AS
- FN & Verdensbanken (2018). *Pathways for Peace. Inclusive approaches to preventing violent conflicts*. World Bank Group. Hentet fra <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337> (besøkt 30/3-18)
- FN (2002): *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement*
- FN (2009) "Climate change and its possible security implications - Report of the Secretary-General". Hentet fra [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/64/350](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/350) (besøkt 22/3-18)
- FN (April, 2007). *SECURITY COUNCIL HOLDS FIRST-EVER DEBATE ON IMPACT OF CLIMATE CHANGE ON PEACE, SECURITY, HEARING OVER 50 SPEAKERS*. Meetings coverage and press releases. Hentet fra: <https://www.un.org/press/en/2007/sc9000.doc.htm> (besøkt 23/2-18)
- FN (August 2004). *In solemn tributes, UN to mark first anniversary of deadly terror attack in Baghdad*. UN News. Hentet fra <https://news.un.org/en/story/2004/08/112632-solemn-tributes-un-mark-first-anniversary-deadly-terror-attack-baghdad> (besøkt 7/3-18)
- FN (d.d.a). *Where we operate*. United Nations Peacekeeping. Hentet fra <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate> (besøkt 18/5-18)
- FN (d.d.b) *Consolidated United Nations Security Council Sanctions List*. United Nations Security Council Subsidiary Organs. Hentet fra <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/un-sc-consolidated-list#entities> (besøkt 23/5-18)
- FN (Mai 2018): *UN chief urges governments to shield more civilians from violence in conflict*. UN News. Hentet fra <https://news.un.org/en/story/2018/05/1010382> (besøkt 25/5-18)
- FN (Mars 2018a): *Unrealistic demands on UN peacekeeping costing lives and credibility – Guterres*. UN News. Hentet fra <https://news.un.org/en/story/2018/03/1006181> (besøkt 31/4-18)
- FN (Mars 2018b) *Contributors to UN Peacekeeping Operations by Country and Post*. Hentet fra [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/1\\_summary\\_of\\_contributions\\_1.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/1_summary_of_contributions_1.pdf) (besøkt 12/5-18)
- FN (Oktober 2017): *Restructuring of the United Nations peace and security pillar. Report from the Secretary-General*. FNs Generalforsamling. Hentet fra [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/72/525](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/72/525) (besøkt 15/4-18)
- FN, UNAMA (Feb 2018). *Afghanistan – Protection of Civilians in armed conflict. Annual Report 2017*. Hentet fra <https://unama.unmissions.org/afghanistan-10000-civilian-casualties-2017-un-report-suicide-attacks-and-ieds-caused-high-number> (besøkt 18/4-18)
- FN-sambandet (2018). *Filippinene*. Hentet fra <https://www.fn.no/Konflikter/Asia/Filippinene> (besøkt 24/4-18)
- Frafjord Johnson, H. (2016). *Den vanskelige freden*. Oslo. Cappelen Damm
- Francis DJ (2017) *Limits of Liberal Peace in West Africa: Civil War in Mali and French Military Intervention*. In: Francis DJ (ed) *The Nature of Peace in Africa*. Boulder: Lynne Rienner. Kapittel 3
- Freedom House (2018): *Freedom in the World 2018 - Democracy in Crisis*. Hentet fra <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> (besøkt 22/4-18)
- Fukuyama F. (1992). *The end of history and the last man*. New York. The Free Press
- Gade (2010): *Defining the Non-Combatant: How do we Determine Who is Worthy of Protection in Violent Conflict?* Journal of military ethics 9:3 s 219-242. Hentet fra: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15027570.2010.510863?scroll=top&needAccess=true> (besøkt 19/4-18, obs; krever innlogging)
- Gjerde (2013) - *Norsk fredsmegling blir alvorlig skadet hvis EUs terrorliste følges*. Aftenposten. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/BJ5pl/--Norsk-fredsmegling-bli-alvorlig-skadet-hvis-EUs-terrorliste-folges> (besøkt 22/5-18)
- Glaser (2015): *Conflict in the South China Sea*. Council on Foreign Relations. Hentet fra <https://www.cfr.org/report/conflict-south-china-sea> besøkt 3/5-18
- Gleditsch, N.P. (2016): *Mot en mer fredeligere verden?* Oslo. Pax Forlag
- Global Terrorism Index (2016). *Measuring and understanding the impact of terrorism*. Institute for Economic and Peace. Hentet fra <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf> (besøkt 11/3-18)
- Global Terrorism Index (2017). *Measuring and understanding the impact of terrorism*. Institute for Economic and Peace. Hentet fra <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf> (besøkt 16/4-18)
- Græger N. (2009). *Idealer og interesser i nytt samspill i «Kommentarer til Stortingsmeldingen «Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk»»*. Internasjonal politikk 3:67 s 517-537. Hentet fra <https://www.idunn.no/ip/2009/03/art02> besøkt 23/4-18
- Graham-Harrison (Feb 2017): *Colombia death toll rises as gangs fill vacuum left by Farc rebels*. The Guardian. Hentet fra <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/19/colombia-farc-activist-killings> (besøkt 19/4-18)
- Guéhenno (2015) *The fog of peace: A memoir of international peacekeeping in the 21st century*. Washington D.C. Brookings Institution Press
- Halvorsen A. (2016) *Veien til fredsprisen- Colombias blodige borgerkrig- Norges fredsrulle* Oslo. Kolofon AS
- Hegre, H., Hultman, L., Mokleiv Nygård, H., (2017). *Peacekeeping Works*. Conflict Trends no. 6, 2017. PRIO hentet fra: <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=1526&type=publicationfile> besøkt 22/4-18

- Hegre, H., Karlsen, J., Mogleiv Nygård, H., Strand, H., Urdal, H. (2011): *Predicting Armed Conflict, 2010-2050*: Hentet fra [http://folk.uio.no/haegre/Papers/PredictionISQ\\_Final.pdf](http://folk.uio.no/haegre/Papers/PredictionISQ_Final.pdf) (besøkt 21/4-18)
- Huntington SP, (1993). *The third way*. Oklahoma. University of Oklahoma Press
- Ignatieff M. (2000): *Virtual war: Kosovo and Beyond*. New York. Picador
- Institute for Economics & Peace (2017). *Global Peace Index 2017. Measuring peace in a complex world*. Hentet fra <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI-2017-Report-1.pdf> (besøkt 14/4-18)
- International Crisis Group (2017a): *Watch List 2017*. Hentet fra <https://www.crisisgroup.org/global/3-watch-list-2017> (besøkt 12/3-18)
- International Crisis Group (2017b): *Shaping the Peace Process in Colombia*. Hentet fra <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/shaping-peace-process-colombia-0> (besøkt 23/4-18)
- Jenssen T. (Mars, 2018). *Dette truer freden i Colombia*. Flyktninghjelpen. Hentet fra <https://www.flyktninghjelpen.no/nyheter/2018/mars/dette-truer-freden-i-colombia/> (besøkt 2/4-18)
- Kjeksrud (2015): *FNs fredsbevarende operasjoner: en betinget suksess*. Den norske Atlanterhavskomiteé. Kortinfo 5, 2015. Hentet fra <http://www.atlanterhavskomiteen.no/files/dnak/Documents/Publikasjoner/2015/KortInfo/Kortinfo%205-15.pdf> besøkt 23/5-18
- Kolstadbråten I.M (Februar, 2018). Colombia: Fredsavtalen fører til drap på miljøaktivister. NRK Urix. Hentet fra <https://www.nrk.no/urix/colombia-flere-drap-pa-miljoaktivister-etter-fredsavtalen-med-farc-geriljaen-1.13901996> (besøkt 22/4-18)
- Kristelig Folkeparti (2016). *Verdivalg og veivalg for en ny tid. KrFs alternative melding for morgendagens utviklingspolitikk*. KrF. Hentet fra [https://www.krf.no/globalassets/vedlegg/politiske-dokumenter/krf\\_utviklingsmelding\\_2016.pdf](https://www.krf.no/globalassets/vedlegg/politiske-dokumenter/krf_utviklingsmelding_2016.pdf) (besøkt 18/3-18)
- Lacher R. (2012) «*Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region*». Carnier Endowment for International Peace. Hentet fra <https://carnieendowment.org/2012/09/13/organized-crime-and-conflict-in-sahel-sahara-region-pub-49360>, besøkt 10/4-18
- Lacina B., Gleditsch N.P., Russett B. (2006). *The Declining Risk of Death in Battle*. International Studies Quarterly 50 pp 673-680. Hentet fra [http://www.bethanylacina.com/Lacinaetal\\_declinerisk.pdf](http://www.bethanylacina.com/Lacinaetal_declinerisk.pdf) (besøkt 18/4-18)
- Leira (2005). *Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs. 1890–2005*. Internasjonal politikk 63:2 s 135-160. Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2425881/Leira%2B2005%2BIP.pdf?sequence=3&isAllowed=y> fra besøkt 23/4-18
- Leira (2007). *Norge – en fredsnasjon*. Hvor hender det 22, kap 1. Hentet fra <http://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/20082/Norge-en-fredsnasjon> (Besøkt 24/4-18)
- Marcus J. (Februar 2018). *The 'globalisation' of China's military power*. BBC. Hentet fra [www.bbc.com/news/world-asia-china-43036302](http://www.bbc.com/news/world-asia-china-43036302) (besøkt 5/4-18)
- Michael Ignatieff (2000): *Virtual war: Kosovo and Beyond*. New York. Picador
- Neumann I. (2012) *Fred og forsoning som norsk utenrikspolitikk*. Internasjonal Politikk 3:70 pp. 362-371
- Nichols M. (Januar 2017). *New U.N. chief urges Security Council to do more to prevent war*. Reuters. Hentet fra <https://www.reuters.com/article/us-un-guterres-idUSKBN14U23N> (besøkt 18/4-18)
- Norad (2018) *Slik var norsk bistand i tall 2017*. Norad. Hentet fra <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2018/slik-var-norsk-bistand-i-2017/> (besøkt 18/5-18)
- Noref (d.d.) *The Philippines*. Hentet fra <https://noref.no/Work-areas/The-Philippines> (besøkt 22/5-18)
- NOU (2016, nr 8) *En god alliert – Norge i Afghanistan 2001-2014*. Norges offentlige utredninger. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/09faceca099c4b8bac85ca8495e12d2d/no/pdfs/nou201620160008000dddpdfs.pdf> (besøkt 2/4-18)
- NRK (d.d.) *Jan P. Syses nyttårstale*. Hentet fra [https://www.nrk.no/video/PS\\*3242](https://www.nrk.no/video/PS*3242) besøkt 10/5-18
- NRK (November 2017). EU fjerner Farc fra terrorliste. Hentet fra <https://www.nrk.no/nyheter/eu-fjerner-farc-fra-terrorliste-1.13776886> (besøkt 21/5-18)
- Nylander, D., Sandberg, R., Tvedt I. (2018). *Designing peace: the Colombian peace process*. Noref- Norwegian Centre for Conflict Resolution. Hentet fra <https://noref.no/Publications/Regions/Colombia/Designing-peace-the-Colombian-peace-process>, besøkt 16/4-18
- O' Reilly M. (August, 2013). *In Congo, UN Peacekeepers Are Becoming Party to the Conflict: Interview with Arthur Boutellis*. IPI Global Observatory. Hentet fra <https://theglobalobservatory.org/2013/08/interview-with-arthur-boutellis/> (besøkt 21/3-18)
- OECD (2015). *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*. OECD Publishing Paris. Hentet fra [https://read.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2015\\_9789264227699-en#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2015_9789264227699-en#page3) (besøkt 14/3-18)
- OECD. *States of Fragility 2015 – Meeting post-2015 ambitions*. OECD Publishing of children in armed conflict. Hentet fra: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPACCR.asp> (besøkt 21/3-18)

- Østerud Ø, (2008). Towards a more peaceful world? A critical vie. *Conflict, Security and Development* 8:2 pp 223-240. Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14678800802109673?scroll=top&needAccess=true> (besøkt 22/4, obs: krever innlogging)
- Paul K. (11 Januar, 2010). *Why wars no longer end with winners and losers*. Newsweek, US Edition. Hentet fra <http://www.newsweek.com/why-wars-no-longer-end-winners-and-losers-70865> (besøkt 13/2-18)
- Pew Research Center (April, 2017). Global Restrictions on Religion Rise Modestly in 2015, Reversing Downward Trend. Hentet fra <http://www.pewforum.org/2017/04/11/global-restrictions-on-religion-rise-modestly-in-2015-reversing-downward-trend/> (besøkt 13/4-18)
- Pharo H. (2009). *Den norske fredstradisjonen – et forskningsprosjekt*. Hentet fra [http://www.hf.uio.no/iakh/forskning/prosjekter/fosam/bilder/Forskningsprosjekt\\_Pharo.pdf](http://www.hf.uio.no/iakh/forskning/prosjekter/fosam/bilder/Forskningsprosjekt_Pharo.pdf), besøkt 23/4
- POST-CONFLICT PEACE. World Development 2011. Background Paper. World Bank. Hentet fra [http://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr%20background%20paper\\_walter\\_0.pdf](http://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr%20background%20paper_walter_0.pdf) besøkt 20/2-18
- Redd Barna (2018). *The war on children – time to end grave violations against children in conflict*. Hentet fra <https://www.savethechildren.net/waronchildren/pdf/waronchildren.pdf> (besøkt 20/5-18)
- Regjeringen (2000) *Norge i fredens tjeneste. Norske bidrag til fred og forsoning*. Utenriksdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fredenstjeneste/id467585/> (besøkt 23/4-18)
- Regjeringen (2006) Prop 1 S (2006-2007) for budsjettåret 2007. Utenriksdepartementet. Hentet fra [https://www.statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett\\_2007/dokumenter/pdf/fagdep/ud.pdf](https://www.statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett_2007/dokumenter/pdf/fagdep/ud.pdf) (besøkt 22/4-18)
- Regjeringen (2013). *Spørsmål og svar om fredsprosessen på Sri Lanka*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/sporsmal-og-svar-om-fredsprosessen-pa-sr/id496075/> (besøkt 2/4-18)
- Regjeringen (2015). *Prop 1 S (2015-2016). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2016*. Utenriksdepartementet. Hentet fra [https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett\\_2016/dokumenter/pdf/ud.pdf](https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2016/dokumenter/pdf/ud.pdf) (besøkt 22/4-18)
- Regjeringen (2016). *Norges engasjement i fredsprosesser siden 1993*. Utenriksdepartementet. Hentet fra [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/) (besøkt 2/4-18)
- Regjeringen (2017) *Prop 1. S. (2017-2018). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2018*. Utenriksdepartementet. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/c108d9f738814286b2a775e370325c08/no/pdfs/prp201720180001\\_udddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c108d9f738814286b2a775e370325c08/no/pdfs/prp201720180001_udddpdfs.pdf) (besøkt 22/4-18)
- Reliefweb (2012) *Transcript of the press conference by Mr. Jan Eliasson, United Nations Deputy Secretary-General*. Report from the UN Department of Public Information. Hentet fra <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/transcript-press-conference-mr-jan-eliasson-united-nations-deputy> (besøkt 7/3-18)
- Røst E. (2018). *FNs sikkerhetsråd anerkjenner klimaendringer som destabiliserende faktor i Somalia*. Bistandsaktuelt. Hentet fra: <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/sikkerhetsradet-om-klimaendringer/> besøkt 24/4-18
- Samir S. (April, 30 2018): *Egyptians worry Renaissance Dam poses risk for heritage sites along Nile*. Al-monitor. Hentet fra <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/04/egypt-academic-warns-risks-of-ethiopia-dam.html#ixzz5GEnU6lrp> besøkt 23/4-18
- Samman E. (2017) 10 things to know about 'leave no one behind'. Overseas Development Institute. Hentet fra <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11811.pdf> (besøkt 13/3-18)
- Schjander Berntsen, T.A., Dyndal, G.L, Redse Johansen, S. (2016) *Når dronene våkner. Autonome våpensystemer og robotisering av krig*. Oslo. Cappelen Damm
- Skånland Ø. (2009). Norsk utenrikspolitikk i fredens tegn: en diskursanalyse. *Internasjonal Politikk* 67:2 s 320-348, hentet fra <https://www.idunn.no/ip/2009/03/art19> besøkt 24/2-18
- Stiftelse for naturforskning og kulturminneforskning (1998). *Hva er en armbrøst.. Fakta-ark, nr 24*. Hentet fra [www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/nnFakta/1998\\_24.pdf](http://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/nnFakta/1998_24.pdf) (besøkt 14/3-18)
- Store Norske Leksikon (d.d.) *fredsbevarende operasjoner*. Hentet fra: [https://snl.no/fredsbevarende\\_operasjoner](https://snl.no/fredsbevarende_operasjoner) (besøkt 16/5-18)
- Taraku S. (2018). *Balkaniseringen av Europa. Hvordan populisme og innvandring splitter oss*. Oslo. Res Publica
- The United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action & The European Union (2012): *Extractive Industries and Conflict*. Hentet fra [http://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/GN\\_Extractive.pdf](http://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/GN_Extractive.pdf) (besøkt 22/3-18)
- UNICEF (2018) *Yemen Situation Report March 2018*. Hentet fra [https://www.unicef.org/yemen/YEM\\_sitreps\\_Mar2018.pdf](https://www.unicef.org/yemen/YEM_sitreps_Mar2018.pdf) besøkt 22/5-18
- UNICEF (mai 2018). *Yemen Humanitarian Situation Report*. Hentet fra <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF%20Yemen%20Humanitarian%20Situaition%20Report%20-%20April%202018.pdf> (besøkt 29/5-18)

UNRIC (2011): Norway in Sri Lanka – The peace initiative that went out of the window. United Nations Regional Information Centre for Western Europe Hentet fra: <https://www.unric.org/en/sri-lanka/27121-norway-in-sri-lanka-the-peace-initiative-that-went-out-the-window> (besøkt 2/4-18)

US Department of State (d.d.) *Foreign Terrorist Organization*. Bureau of Counterterrorism. Hentet fra <https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm> (besøkt 21/5-18)

Utenriksdepartementet (2016). *Norges engasjement i fredsprosesser siden 1993*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/tema/utenriksaker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/etter\\_1993/id732943/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenriksaker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/etter_1993/id732943/) besøkt 23/5-18

Waage, H., Tomnes R. og Hagtvedt Vik H. (2013): *Krig og fred i det lange 20. århundre*. Oslo. Cappelen Damm Akademisk

Wall & Monahan (2011): *Surveillance and violence from afar: The politics of drones and liminal security-scapes*. *Theoretical Criminology* 15:3 pp 239-254. Hentet fra <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1362480610396650> (besøkt 21/4-18, obs krever innlogging)

Wallensteen P, & Svensson I. (2016). *Fredens diplomater – Nordisk medling frå Bernadotte til Ahtisaari*. Falun. Santérus Forlag.

Walter BF (2010). *Conflict Relapse and the Sustainability of Post-Conflict Peace*. World Development Report 2011. Background Paper. Hentet fra [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9069/WDR2011\\_0008.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9069/WDR2011_0008.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (besøkt 5/5-18)

Yeranian E (Februar, 27, 2018) *Ethiopia's Huge Dam Causes Worry in Egypt*. Voa News. <https://www.voanews.com/a/ethiopia-huge-dam-causes-worry-egypt/4273130.html> besøkt 23/4-18

Thune H. & Lunde L. (2013). *Hva Norge kan være i verden*. Oslo. Cappelen Damm.

Tvedt T. (2017): *Det internasjonale gjennombruddet*. Oslo. Dreyer

VG (2013). *Kritiserer hemmelighold av norsk fredsmekling*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/1EEAB/kritiserer-hemmelighold-av-norsk-fredsmekling> (besøkt 19/4-18)

Grimsgaard T. (2016). *Norsk NATO-avhengighet*. Ny Tid. Hentet fra <https://www.nytid.no/norsk-nato-avhengighet/> (besøkt 22/4-18)

Nissen & Svenbalrud (2012). *Typisk norsk å skape fred?* Dagsavisen. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/nyemening/typisk-norsk-%C3%A5-skape-fred-1.458468> (besøkt 22/4-18)

RORG (2017). *Norge og Kina i den nye realpolitikken*. Hentet fra <http://www.rorg.no/Artikler/3542.html> (besøkt 30/4-18)

Amnesty International (2018). *The Death Penalty in 2017: Facts and Figures*. Hentet fra <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/04/death-penalty-facts-and-figures-2017/> (besøkt 24/4-18)

Tønnesson Ø. (2015). *En selvstendig utenrikspolitikk*. Norgeshistorie.no, Universitetet i Oslo. Hentet fra <https://www.norgeshistorie.no/industrialisering-og-demokrati/artikler/1542-en-selvstendig-utenrikspolitikk.html> (besøkt 20/4-18)

Tønnesson S. (2003) «Norge i FNs sikkerhetsråd 2001–2002». *Internasjonal politikk* 61:2 pp. 235-240. Hentet fra [https://www.idunn.no/file/ci/54904704/1\\_Kommentar\\_Norge\\_i\\_FNs\\_sikkerhetsraad\\_20012002.pdf](https://www.idunn.no/file/ci/54904704/1_Kommentar_Norge_i_FNs_sikkerhetsraad_20012002.pdf) (besøkt 23/4-18)

<sup>1</sup> Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations, i denne teksten kalt "HIPPO"

<sup>2</sup> Gleditsch (2016:21)

<sup>3</sup> Ferguson (2006:xiv)

<sup>4</sup> For eksempel har post-kaldkrig tiden blitt sett på som slutten av den tredje demokratiseringsbølge blant annet av Samuel P. Huntington (1993). En annen kjent forfatter som forklarer Sovjets fall og hvordan kapitalismen overviner kommunismen og skaper «final form of human government» er Francis Fukuyama og hans bok «The End of History and the Last Man» (1992). For øvrig en tese han har gått tilbake på i den senere tid.

<sup>5</sup> Utdrag fra Syses tale kan høres her: [https://www.nrk.no/video/PS\\*3242](https://www.nrk.no/video/PS*3242)

<sup>66</sup> I forskningen er det vanlig å skille mellom *statsbaserte* konflikter, *ikke-statsbaserte* konflikter og *ensidig* voldsbruk. Statsbaserte konflikter defineres som konflikter der stater spiller en viktig rolle i konflikten, eksempelvis Russland i Ukraina. Ikke-statsbaserte konflikter er konflikter der opprørsgrupper, separatister, terrorgrupper og lignende står for størstedelen av volden, som Taliban i Afghanistan og Al-shabab i Somalia. Ensidig voldsbruk omfatter bruk av væpnet makt enten fra en statlig styrke eller en organisert gruppe mot sivile som ikke har ressurser, våpen eller vilje til å forsvare seg mot denne volden og som resulterer i minst 25 drepte i løpet av et år, som folkemordet mot tutsiene i Rwanda i 1994. Samtidig kan også den generelle volden eskalere i samfunnet selv om parter i konflikter har funnet sammen i en fredsavtale. Et eksempel på dette er Guatemala, som endte den 34 år lange borgerkrigen med en fredsavtale i 1996. Allikevel var dødsraten per tusen innbygger høyere fra 2000 til 2010, enn snittet under den lange borgerkrigen, se Council of Hemispheric Affairs (2011). På tross av dette er tallene veldig lave for dette landet i datasettet til Uppsala Conflict Data Program som vi brukte i dette notatet. Dette fordi volden ble mer fragmentert og i mindre grad utført av opprørsgruppen Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. Derfor er ikke hele voldsbildet i verden med i dette notatet, men snarere konflikter som følger av de tre gjensidig utelukkende kategoriene.



- <sup>7</sup> Med «Minor» i grafen, menes konflikter med mer enn 25 drepte innenfor ett år. Med «war» menes konflikter med mer enn 1000 drepte i året.
- <sup>8</sup> Folkemordet i Rwanda, med omtrent 800 000 døde i løpet av tre måneder i 1994 er tatt ut av grafen for å kunne sammenligne årene på en bedre måte. Dette gjøres også i mange av grafene til Uppsala Conflict Data Program, men betyr på ingen måte at ett av de verste folkemordene verden har sett er uviktig for historien.
- <sup>9</sup> FN & Verdensbanken (2018)
- <sup>10</sup> Gleditsch (2016:238)
- <sup>11</sup> I årene 2004-7 oppstod det for eksempel ingen mellomstatlige konflikter i det hele tatt ifølge Taraku (2018)
- <sup>12</sup> Paul (2010)
- <sup>13</sup> "Global Terrorism Index (2016)
- <sup>14</sup> Global Terrorism Index (2017)
- <sup>15</sup> FN, UNAMA (2018)
- <sup>16</sup> Se FN (2018)
- <sup>17</sup> Waage m. fl (2013:12)
- <sup>18</sup> For en interessant diskusjon om de "ikke-stridige deltakerne" i konflikt se f.eks: Gade (2010)
- <sup>19</sup> FN (2002) Denne er ratifisert av 167 land.
- <sup>20</sup> Action on Armed Conflict (2016)
- <sup>21</sup> Redd Barna (2018)
- <sup>22</sup> FN (2004)
- <sup>23</sup> Se for eksempel en refleksjon i O'Reilly (2013) om tillatelsen gjennom kapittel 7 av FNs charter om å bruke makt i selvforsvar og utviklingen i etterkant av Brahimirapporten i 2000.
- <sup>24</sup> Aid Worker Security Report (2017)
- <sup>25</sup> Se for eksempel Casula (2017:28) om hvordan identitetspolitikken i større grad spiller inn i russisk utenrikspolitikk nå enn rett etter kald krig.
- <sup>26</sup> Se Marcus (2018). Både USA og Storbritannia har lavere utgifter til militæret i 2017 enn i 2007.
- <sup>27</sup> Se f.eks. Glaser (2015)
- <sup>28</sup> Østerud (2008:238)
- <sup>29</sup> Stiftelse for naturforskning og kulturminneforskning (1998).
- <sup>30</sup> Michael Ignatieff (2000)
- <sup>31</sup> Boka diskuterer flere aspekter knyttet til den nye type krigføringen, og gjelder ikke bare for droner, men generelt for våpenføring når mennesker erstattes med maskiner
- <sup>32</sup> Elster, (November 2017)
- <sup>33</sup> Hegre m. fl (2013)
- <sup>34</sup> Samman (2017)
- <sup>35</sup> OECD (2015)
- <sup>36</sup> Se for eksempel Østerud (2008) eller Wall & Monahan (2011). I sistnevnte blir koblingen mellom vold og overvåkning og «kosmisk kontroll» analysert inn i det moderne konfliktbildet. Et annet eksempel er Mexico, landet med mest gjengkriminlitet i verden, og der narkotikapolitikken har tatt svært mange liv. Innenfor mer konvensjonelle konfliktprogrammer, som UCDP (og som brukes i dette notatet) regnes ikke gjengkriminalitet som konflikt, selv om det mange steder tar flere liv. Se Eck, Sollenberg og Wallensteen (2004) for en drøftelse av databruken i UCDP
- <sup>37</sup> International Crisis Group (2017a)
- <sup>38</sup> Freedom House (2018)
- <sup>39</sup> Global Peace Index (2017)
- <sup>40</sup> Se for eksempel Lacher (2012), eller Francis (2017)
- <sup>41</sup> Se for eksempel Briscoe (2014):
- <sup>42</sup> I følge UNICEF (mai 2018) trenger 22, 2 millioner av landets totalt 29 millioner en eller annen form for hjelp.
- <sup>43</sup> Buhaug m.fl. (2016:12) ved PRIO skriver at: «(g)jennom en statistisk analyse av alle borgerkriger siden 1960 finner vi at etnopolitisk diskriminering og økonomisk marginalisering av minoritetsgrupper bidrar vesentlig til å øke faren for konflikt»
- <sup>44</sup> Se for eksempel Bøhler (2013) eller Fearon m.fl. (2007)
- <sup>45</sup> Pew Research Institute (April, 2017)
- <sup>46</sup> FN (2007)
- <sup>47</sup> FN (2009:6), vår oversettelse
- <sup>48</sup> Røst (2018)
- <sup>49</sup> The United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action & the EU (2012)
- <sup>50</sup> Flere nyhetssaker om denne konflikten, se Yeranian E (Februar, 2018) og Samir S (April 2018)
- <sup>51</sup> Frafjord Johnson (2016:1)
- <sup>52</sup> Walter(2011:1)
- <sup>53</sup> Se Wallensteen & Svensson (2016:19-20) for en full oversikt over nordisk mekling fra 1954-2015
- <sup>54</sup> Det er viktig å påpeke at dette er *vår* tolkning av meklingstrappen. Denne visualiseringen eksisterer ikke i boken til Wallensteen og Svensson, der de derimot mener at trappen kan ha en mer buetformet preg, der spenningen er størst ved

steg tre, mens konfliktnivået helst skal trappes ned ved steg fire og fem. Dette er vi ikke uenige i, men det er viktig at man ikke nedprioriterer fredsarbeidet i etterkant av signeringen, men heller opprettholder trykket, og tenker fred helt til det har gått ti år uten meklers innblanding

<sup>55</sup> Frafjord Johnson (2016)

<sup>56</sup> International Crisis Group (2017b)

<sup>57</sup> Graham-Harrison (Februar 2017)

<sup>58</sup> Kolstadbråten (Februar 2018)

<sup>59</sup> Jenssen (2018)

<sup>60</sup> Store Norske Leksikon (d.d.)

<sup>61</sup> FN (d.d.)

<sup>62</sup> FN (Mars 2018)

<sup>63</sup> Nichols (Januar 2017)

<sup>64</sup> Hegre, Hultmann & Nygård (2017:2), vår oversettelse

<sup>65</sup> Ibid s 1

<sup>66</sup> Kjeksrud (2015:1)

<sup>67</sup> Frafjord Johnson (2016:362)

<sup>68</sup> Guéhenno (2015:262)

<sup>69</sup> For et sammendrag av rapporten med hovedtrekkene, se <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/High-Level-Independent-Panel.pdf>

<sup>70</sup> HIPPO (2015:9)

<sup>71</sup> FN (Oktober 2017)

<sup>72</sup> Frafjord Johnson (2016:363)

<sup>73</sup> FN (Mars 2018a)

<sup>74</sup> ibid

<sup>75</sup> Frafjord Johnson (2016:344)

<sup>76</sup> Ibid, 354

<sup>77</sup> Indst. S. No. 171, 1896 funnet i Leira (2005)

<sup>78</sup> Leira (2007)

<sup>79</sup> Norge har bidratt med meklere i konflikten i Afghanistan, Colombia, Kypros, Filippinene, Gautemala, Jugoslavia, Kroatia, Libanon, Israel-konflikten, Russland, Sri Lanka og under Vietnamkrigen ifølge Wallensteen & Svensson (2016:19-20). Samtidig er nok ikke dette en uttømmende liste

<sup>80</sup> Regjeringen (2015:217) og Regjeringen (2017:236) Samtidig var regnskapet for 2016 på kun 390 millioner kroner, og poengterer at det er vanskelig å forutse hvor mye penger man bruker på denne posten

<sup>81</sup> Regjeringen (2006:158)

<sup>82</sup> Funnet i Leira (2005:148)

<sup>83</sup> Ibid. 151

<sup>84</sup> Skånland (2009)

<sup>85</sup> Leira (2007)

<sup>86</sup> Se Den norske nobelkomiteen (2012)

<sup>87</sup> Neumann (2012)

<sup>88</sup> Pharo (2009:13)

<sup>89</sup> Se for eksempel Fabra-Mata (2014)

<sup>90</sup> Regjeringen (2000)

<sup>91</sup> Se EU (August, 2017) for listen over personer og grupper som karakteriseres som terrorister av EU per august 2017. Noter også at FARC etter denne oppdateringen har blitt tatt av denne listen se NRK (November 2017)

<sup>92</sup> U.S Department of State (d.d)

<sup>93</sup> Se full liste: FN (d.db)

<sup>94</sup> Gjerde (2013)

<sup>95</sup> Reliefweb (2012)

<sup>96</sup> Norad (2018)

<sup>97</sup> Kristelig Folkeparti (2016)

<sup>98</sup> Ibid, s 38

<sup>99</sup> NOU (2018, nr 8:204)

<sup>100</sup> Regjeringen (2016)

<sup>101</sup> Nylander, Sandberg & Tvedt (2018)

<sup>102</sup> Se for eksempel Halvorsen(2016) eller Beittel (2015)

<sup>103</sup> Andreassen (2013)

<sup>104</sup> Fixdal (2016)

<sup>105</sup> UNRIC (2011)

<sup>106</sup> Regjeringen (2013)



---

<sup>107</sup> Fixdal (2016)

<sup>108</sup> Aguilar-Støen & Bull (2017)

<sup>109</sup> FN-sambandet (2018)

<sup>110</sup> NOREEF (d.d)

<sup>111</sup> Regjeringen (2017:239)

<sup>112</sup> ibid

<sup>113</sup> For en debatt om dette, se for eksempel Græger (2009) som i etterkant av stortingsmeldingen «Interesser, ansvar og muligheter» påpeker at det er et kunstig skille mellom «idealer» og «realiteter»

<sup>114</sup> Et eksempel her er den norske innsatsen i Afghanistan de siste årene, som har bidratt til at vi har fått et tettere forhold til USA, men der vi også har brukt ekstremt mye penger uten at freden har kommet, noe som ifølge Godal rapporten «har bidratt til omfattende korrupsjon», se NOU (2016:9)

<sup>115</sup> Se Bolle (2016)

<sup>116</sup> Se for eksempel boken «Hva Norge kan være i verden» av Leiv Lunde og Henrik Thune (2013)

<sup>117</sup> VG/NTB (2013)

<sup>118</sup> For eksempel er det særlig knyttet til Norges rolle i NATO og NATOs «out of area» politikk etter kald krig som kan skape noen dilemmaer for Norge som en nøytral fredsbygger, men helt avhengig av NATO i sikkerhetspolitikken, se for eksempel Grimsgaard (2016)

<sup>119</sup> Se for eksempel Nissen og Svenbalrud (2012)

<sup>120</sup> Se for eksempel samarbeidsorganisasjonen RORG (2017) sin oppsummering av debatten om Norges forhold til Kina:

<sup>121</sup> NOU (2016, nr 8)

<sup>122</sup> Amnesty International (2018)

<sup>123</sup> Tønnesson Ø. (2015)

<sup>124</sup> FN (Mars 2018b)

<sup>125</sup> Brewster, 2017

<sup>126</sup> Tønnesson S. (2003)