



04

LENE KRISTOFFERSEN

Interesser i norsk engasjementspolitikk

OSLO FILES

ON DEFENCE AND SECURITY— 04/2009

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER (IFS)

Skippergata. 17c, 0152 Oslo. Norge

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Professor Rolf Tamnes

Oslo Files on Defence and Security tar sikte på å være et uformelt og fleksibelt forum for studier innenfor instituttets arbeidsområder. Alle synspunkter, vurderinger og konklusjoner som fremkommer i denne publikasjonen, står for forfatteren(e)s egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Anna Therese Klingstedt

NORWEGIAN INSTITUTE FOR DEFENCE STUDIES (IFS)

Skippergata 17c, N-0152 Oslo. Norway

The Norwegian Institute for Defence Studies (IFS) is a part of the Norwegian Defence University College (FHS). As an independent university college, FHS conducts its professional activities in accordance with recognised scientific, pedagogical and ethical principles (pursuant to the Act pertaining to Universities and University Colleges, section 1-5).

Director: Professor Rolf Tamnes

Oslo Files on Defence and Security aims to provide an informal and flexible forum for studies within the fields of activity of the Norwegian Institute for Defence Studies. All views, assessments and conclusions which appear in this publication are the author's own. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor: Anna Therese Klingstedt



04

LENE KRISTOFFERSEN

Interesser i norsk engasjementspolitikk

OSLO FILES

ON SECURITY AND DEFENCE — 04/2009

LENE KRISTOFFERSEN

(f. 1979) er forsker og doktorgradsstipendiat ved Institutt for forsvarsstudier (IFS). Hun er cand. polit. fra Universitetet i Oslo (2005). Kristoffersen har arbeidet ved IFS siden 2006. Hun arbeider fra januar 2009 med et doktorgrads-prosjekt om muligheter og begrensninger for en helhetlig nasjonal innsats i internasjonale operasjoner. Prosjektet er del av et større forskningssamarbeid om det norske forsvaret i Afghanistan.

SUMMARY

Since the end of the Cold War, Norway has become increasingly involved in peace building activities. This study looks into motives behind Norwegian peace diplomacy and peace building efforts, with a particular focus on the role of Norwegian interests. The cases of Guatemala, Bosnia-Herzegovina, Sri Lanka and Sudan, ranging in time from the late 1980s until today, have been chosen to see if and how these shed some light on Norwegian motives. What triggers Norway's engagement, and what motives impel the Norwegian efforts?

The study shows that the main driving force behind Norwegian peace building efforts has been humanitarian value-based motives rather than specific interests. This does not imply that interests have been insignificant. In the case of Bosnia, security considerations were essential. In the other three cases, traditional national interests such as security and economic incentives played a minor role. Still, other interests have motivated Norwegian peace building activism. Amongst these are prestige, visibility and access to central players and arenas. Advancing multilateralism in general and the UN in particular have also been important driving forces behind Norwegian efforts. Domestic pressure groups have furthermore triggered political action. Apparently, investing political resources in peace building generated various interests, and the value-based motives were increasingly supplemented by interests as time went by.

At the same time: Norwegian peace building efforts were to a large extent due to ambitious individuals, who saw possibilities - and a Norwegian political and economic surplus which provided the necessary circumstances in which possibilities could be seized.



INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER Norwegian Institute for Defence Studies

ISSN 0803-1061 © Norwegian Institute for Defence Studies

info@ifs.mil.no – www.ifs.mil.no

INNHold

INNLEDNING	5
Engasjementspolitikk	8
Fredsbygging	11
Motiver	12
NORSK FREDSBYGGING: TRADISJON OG PRAKSIS	21
DEN NORSKE MOTIVPORTEFØLJEN	27
Interessebaserte motiver	27
Verdibaserte motiver	34
Motiver på det institusjonelle og personlige nivå	35
NORSK FREDSBYGGING I FIRE LAND	37
Guatemala	39
Bosnia-Hercegovina	41
Sri Lanka	43
Sudan	44
HVORFOR NORSK FREDSBYGGING?	47
Interesser	47
Verdier	74
Motiver på det institusjonelle og personlige nivå	78
Eksterne faktorer og tilfeldigheter	80
STRATEGISK TENKNING	85
AVSLUTNING	91
St.meld. nr. 15 (2008–09)	93
Videre forskning	95
KILDELISTE	97

INNLEDNING¹

“Mediator, know thyself” er overskriften på et avsnitt i boken *Taming Intractable Conflicts*. I avsnittet skriver Chester A. Crocker og hans medforfattere at “in order to be effective, mediators must understand themselves, their motives, and their resources in order to avoid exporting their own confusion, incompetence, and political baggage into the conflict zones in which they work”.² Forstår vi Crocker rett, vil altså kjennskap til blant annet norske *motiver* kunne fortelle noe om muligheter og begrensninger for et norsk engasjement i konfliktområder rundt om i verden. Hensikten med denne studien er nettopp å identifisere og analysere motiver i norsk engasjementspolitikk på bakgrunn av erfaringer fra Guatemala, Bosnia-Hercegovina, Sri Lanka og Sudan.

I sin utenrikspolitiske redegjørelse for Stortinget i mai 2008 utdypet utenriksminister Jonas Gahr Støre hvorfor et internasjonalt engasjement er av betydning for Norge. Han la vekt på tre begrunnelser. Først viste Støre til at grenseoverskridende utfordringer, som fattigdom og konflikt, truer internasjonal fred og sikkerhet og dermed også norsk fred og sikkerhet. For det andre fremholdt han at Norges engasjement “gir oss en stemme det lyttes til...” og “tilgang til sentrale internasjonale beslutningstakere og arenaer som er viktige for Norge også i andre sammenhenger”. For det tredje hevdet utenriksministeren at et internasjonalt engasjement er av betydning fordi det er verdipolitikk, med “sitt ankerfeste i verdier som solidaritet, menneskerettigheter, fred og en internasjonal rettsorden...”³ Utenriksminister Støre viste her til sentrale motiver bak norsk

-
- 1 Denne studien er resultatet av et ettårig forskningsprosjekt finansiert av Utenriksdepartementets Seksjon for fred og forsoning. En særlig takk går til Frode Liland, for oppfølging og konstruktive innspill til utkast samt tilgang til hans personlige arkiv. Takk til Paal Sigurd Hilde, Rolf Tamnes og Torunn Laugen Haaland for gode og nyttige kommentarer til tidligere utkast. Takk også til Kjetil Skogrand for faglig veiledning under prosjektets oppstartsfasen. En særskilt takk går til alle formelle og uformelle samtalepartnere, både i Norge og i USA, som velvillig har stilt opp og delt sine erfaringer, kunnskaper, vurderinger og tid. Takk til Stortingsarkivet for kyndig bistand i forbindelse med innsyn i relevante referater fra Den utvidede utenrikskomité. En stor takk rettes til UD's Seksjon for arkiv og dokumentforvaltning for å ha tilrettelagt for kildestudium og brakt til veie arkivmateriale. Alle feil og mangler står naturligvis for forfatterens egen regning.
 - 2 Chester A. Crocker et al., *Taming Intractable Conflicts. Mediation in the Hardest Cases* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2004), s. 15. Forfatterne ser nærmere på stormakter og megling i det som på norsk kan kalles “vanskelige” konflikter. Imidlertid er analysen også relevant for småstater og rollen som tilrettelegger. Crocker påpekte dette i intervju med forfatteren, 27. mai 2008.
 - 3 Jonas Gahr Støre, utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 20. mai 2008.

engasjementspolitikk, nemlig globale fellesinteresser, norske egeninteresser, tilgang til sentrale aktører og fora samt vern om verdier.

Engasjementspolitikk omfatter flere politikkområder, deriblant fredsbygging, miljø, menneskerettigheter, utvikling og bistand. Studien skal se nærmere på norsk fredsbygging, nærmere bestemt forsøk på å bygge fred ved bruk av norsk fredsdiplomati. Fredsdiplomatiet innebærer for eksempel diplomatisk innsats som tilrettelegger eller megler i konflikter.⁴ En slik avgrensning er nødvendig fordi motivene i norsk engasjementspolitikk er mange og sammensatte: Motivene som driver norsk bistands- og utviklingspolitikk er ikke nødvendigvis de samme som i for eksempel norsk miljøpolitikk. Hovedproblemstillingen blir derfor som følger: *Hvilke motiver driver norsk fredsbygging, og hvilken rolle spiller norske interesser i denne sammenheng?* Tidsperioden som undersøkes strekker seg fra slutten av 1980-tallet og frem til i dag.

Utgangspunktet for å stille dette spørsmålet er todelt. For det første bidro slutten på den kalde krigen til å skape et utvidet mulighetsvindu for engasjementspolitikk generelt og fredsbygging spesielt. For det andre har interessevurderinger som del av engasjementspolitikken motivportefølje ikke vært særlig fremtredende i norsk utenrikspolitisk retorikk. Støre påpekte for eksempel i en kronikk i *Dagbladet* at “vi i Norge, ... ofte har vegret oss for å snakke om interesser” og snarere foretrekker å snakke om “‘vår rolle’, ‘posisjon’ eller ‘vår plass’ i verden”.⁵ Det er altså gode grunner til å øke innsikten i motivene, med et særlig øye til interessedimensjonen. Tidligere utenriksminister Thorvald Stoltenberg har understreket behovet for å forstå våre interesser: “Hvis vi ikke forstår våre egeninteresser og vet hvordan vi skal formidle dem, kommer vi liten vei.”⁶ En gjennomgang av eksisterende forskning viste at oppmerksomheten primært har vært rettet mot engasjementspolitisk praksis, og at man i mindre grad har behandlet motivene bak Norges fredsengasjement. Empiribaserte forskningsprosjekter har berørt temaet, men ikke gått i dybden.⁷

4 Vidar Helgesen har definert “peace diplomacy”, eller “peace efforts”, som: “... efforts to initiate, promote, support, mediate and successfully conclude peace negotiations”. Helgesen, *How Peace Diplomacy Lost Post 9/11*, Oslo Files on Defence and Security, nr. 3 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 2007), s. 5. Se også Crocker et al., *Herding Cats. Multiparty Mediation in a Complex World* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999), s. 7–8.

5 Jonas Gahr Støre, “Globale Norge – hva nå?”, *Dagbladet*, 5. desember 2007.

6 Thorvald Stoltenberg, intervju 23. september 2008.

7 Se for eksempel Rolf Tamnes, *Oljealder. 1965–1995*, bind 6 i *Norsk utenrikspolitikkens historie* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997), s. 339–447; Olav Riste, *Norway's Foreign Relations – a History* (Oslo: Universitetsforlaget, 2005); Frode Liland og Kirsten Alsaker Kjerland, *1989–2002: På bred front*, bind 3 i *Norsk utviklingshjelps historie* (Bergen: Bokforlaget, 2003), del 2 s. 75–128.

Kunnskap om motiver er viktig av flere grunner. Motivene kan være en ledesnor som gir retning til engasjementet, og som sier noe om de mål som er satt. Videre kan motiver påvirke staters mulighet til å operere som tilrettelegger eller megler. For eksempel har ulike parter i konflikter hvor Norge har spilt en rolle, understreket viktigheten av at Norge ikke har særinteresser eller noen skjult agenda i forhold til konflikten.⁸

Motiver har også et retorisk aspekt, ved at de sier noe om hvordan norske myndigheter ønsker å begrunne et engasjement. Målgruppen kan være hjemlig opinion, men også internasjonale aktører som samarbeidspartnere og partene i konflikter. Ulike internasjonale aktører kan undre seg over hvorfor Norge engasjerer seg i den aktuelle konflikten. Spanjolene stilte seg for eksempel undrende til en norsk rolle i fredsprosessen i Guatemala: Hvorfor er Norge med på dette? De kjenner vel ikke Latin-Amerika og snakker ikke spansk?⁹ Flere intervjuobjekter har også lagt vekt på at partene i en konflikt samt representanter for sivilbefolkningen har satt spørsmålsteget ved det norske engasjementet.¹⁰ Den norske ambassadøren til Sri Lanka fra 2003 til 2007, Hans Brattskar, sa det slik: “Det var vanskelig for folk å forstå at vi drev med fredsarbeid på grunn av altruisme.”¹¹

De neste avsnittene vil definere og utdype de sentrale begrepene *engasjementspolitikk*, *fredsbygging* og *motiver*. I kapittel to skisseres først det historiske bakteppet for norsk engasjementspolitikk, deretter drøftes hvordan slutten på den kalde krigen bidro til å endre det norske engasjementet. I tredje kapittel kategoriseres mulige motiver bak norsk fredsbyggende innsats. Motivene deles i en interessebasert og en verdibasert hovedkategori. Analysen tar først og fremst for seg motiver på det statlige nivå, men har også et øye til motiver på det institusjonelle og personlige nivå. I kapittel fire presenteres fire caser: Guatemala, Bosnia-Hercegovina, Sri Lanka og Sudan. Norske bidrag til fredsbygging i disse fire landene skisseres kort, før vi går videre til motivanalysen i kapittel fem. Motivanalysen tar først utgangspunkt i samtaler og dybdeintervjuer med relevante aktører samt bruk av ulike arkiver, særlig Utenriksdepartementets (UDs) arkiv. Utenriksredegjørelsene fra slutten av 1980-tallet og frem til i dag benyttes også, i tillegg til aviser og fagtidsskrifter. Relevante referater fra møter i Den utvidede utenrikskomité (DUUK) i perioden 1986 til 2006 har også blitt gjen-

8 Tamnes, *Oljealder*, s. 379, skriver for eksempel at “Arafat vurderte Norge som seriøst og anstendig, landet kunne ikke mistenkes for å fremme snevre nasjonale egeninteresser, og det hadde nære bånd til USA og Israel.”

9 Arne Aasheim, intervju 8. oktober 2008.

10 For eksempel Petter Skauen, intervju 16. september 2008 og Fridtjof Thorkildsen, intervju 5. oktober 2008.

11 Hans Brattskar, intervju 9. september 2008.

nomgått.¹² I kapittel seks problematiseres graden av strategisk tenkning i norsk fredspolitik. Avslutningsvis trekkes slutninger om motivene bak norsk fredsbygging i de aktuelle casene og den rolle norske egeninteresser har spilt.

Konflikters unike karakter tilsier at den norske tilnærmingen må skreddersys i hvert tilfelle. Samtidig har Norge trukket enkelte generiske lærdommer fra sitt fredsarbeid.¹³ Det vil trolig være slik at noen motiver er spesifikke for et enkelt case, mens andre motiver kan være av en mer generell karakter. Det gir grunnlag for en begrenset generaliserende ambisjon i studien, nemlig at allmenne motiver vil kunne være gyldige også for det større universet av norsk fredsbyggende innsats. Ved å inkludere fire caser i analysen favner studien vidt. Dette gir ikke anledning for et *dybdestudium* av de enkelte casene. Forhåpentligvis kan studien snarere tjene som et utgangspunkt og supplement til senere dybdeundersøkelser av de norske fredsengasjementene og deres motivporteføljer.

Studien konkluderes med at omfanget av de norske fredsbyggende engasjementene i Guatemala, Sri Lanka og Sudan ikke har vært proporsjonal med norske særinteresser i disse områdene. Snarere har det vært en *mangel* på norske særinteresser i disse konfliktområdene. Interessedimensjonen har likevel ikke vært uten betydning. Særlig viktig har engasjementene vært for norsk status og prestisje, samt mulighetene for bedret tilgang til viktige aktører. Innsatsen har også hatt som ambisjon å styrke globale fellesinteresser. Likevel: Verdibaserte humanitære motiver har vært viktigst for engasjementspolitikken, viktigere enn interesser av ulikt slag. Norske bidrag til fredsbygging i Bosnia var i større grad knyttet til norske særinteresser, men også i dette tilfellet har verdibaserte motiver spilt en betydelig rolle.

Engasjementspolitikk

Historiker Rolf Tamnes er opphavsmannen til begrepet “engasjementspolitikk”, som lanseres i det sjettede bindet i serien om norsk utenrikspolitikks historie.¹⁴ Begrepet omfatter en rekke politikkområder, deriblant fred, utvikling, bistand, miljø, multilateralisme og menneskerettigheter.

Engasjementspolitikk er langt fra noe nytt i norsk utenrikspolitik. I nyere tid kan særlig to veiskiller identifiseres. Det første kom i perioden etter midten på 1960-tallet. Engasjementet ble sterkere, eller “mer kraftfullt og høyrøstet enn før”.¹⁵ Engasjementspolitikken befestet på denne tiden sin rolle som en av

12 Komiteen het Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité (UUKK) til 1993.

13 Se for eksempel Jan Egeland, “Lærdommer fra praktisk fredsarbeid”, *Aftenposten*, 14. mai 1998.

14 Tamnes, *Oljealder*, s. 339–447.

15 *Ibid.*, s 341.

bærebjelkene i norsk utenrikspolitikk. Det andre veiskillet kom med slutten på den kalde krigen. Engasjementet og virkestrangen ble ytterligere styrket. Tamnes trekker frem Brundtland-kommisjonen for miljø og utvikling i 1987 og Oslo-avtalen for fred i Midtøsten i 1993 som engasjementspolitiske høydepunkter.¹⁶

Alle stater engasjerer seg gjennom sin utenrikspolitikk. Hvilket omfang og innhold dette engasjementet får, varierer fra stat til stat. I en norsk sammenheng søker man med begrepet “engasjementspolitikk” å formidle at engasjementet er rettet mot noe eller noen som egentlig ligger bortenfor snevre norske egeninteresser. Engasjementspolitikk bærer i seg en uegennyttig karakter. Samtidig poengterte Tamnes at ingen utenrikspolitikk er genuint uegennyttig, heller ikke engasjementspolitikken. Han forklarte virkestrangen med bakgrunn i et småstatsperspektiv, hvor engasjementet søker å tjene både idealer og interesser.¹⁷ Videre beskrev Tamnes enkelte dilemma som kunne oppstå i kjølevannet av engasjementet slik:

Den politiske ledelsen måtte ta hensyn til et bredt spekter av interesser: En boikottaksjon kunne ruinere en småbedrift i Utkant-Norge. Å sparke store land på skinnleggen kunne slå tilbake. Kritikken måtte tidvis tones ned fordi Norge samtidig meglet i det stille. Mange i det hjemlige miljøet opplevde på sin side norsk varsomhet som unnfalighet.¹⁸

Engasjementets idealistiske karakter brytes i mange sammenhenger mot sterke egeninteresser som dominerer andre politikkområder, for eksempel skipsfarten, landbruket og tekstilindustrien.¹⁹ Tamnes understreket også at det var et kjernepunkt i norsk engasjementspolitikk å påvirke, men ikke å bli påvirket.²⁰

I dag har “engasjementspolitikk” blitt en del av retorikken til utenriksledelsen. UD definerer begrepet slik:

Engasjementspolitikken er tuftet på en politisk og moralsk forpliktelse til å hjelpe dem som trenger det, og en tro på at vår innsats sammen med andre gir resultater. Det er en politikk som tar utgangspunkt i at vi skal bruke vårt politiske og/eller økonomiske overskudd til å gjøre en forskjell.²¹

16 Ibid., s. 339.

17 Ibid., s. 342.

18 Ibid., s. 351.

19 Ibid., s. 347.

20 Ibid., s. 346.

21 *Engasjement – regjeringen.no*, “Engasjement – hva vi kjemper for”, (UD [online 14. mars 2008]).

Definisjonen har et uegennyttig tilsnitt, hvor engasjementspolitikk er tuftet på en *forpliktelse* til å hjelpe, uavhengig av i hvilken grad norske interesser er berørt. UD anlegger hovedsakelig et hjelpeperspektiv: Graden av gjensidig nytte er underordnet forpliktelsen til å hjelpe trengende. Definisjonen legger også vekt på engasjementspolitikk som et overskuddsfenomen i materiell forstand. Rikdom og overflod forplikter Norge til å bidra.

Det geografiske nedslagsfeltet for norsk engasjementspolitikk har endret seg over tid. Under den kalde krigen var det primært tale om utviklingsland i den tredje verden og utviklingspolitikk i bredeste forstand. Fra 1980-tallet ble perspektivet mer globalt. Brundtland-kommisjonen for miljø og utvikling fra 1987 var ett uttrykk for den globale dreiningen. Etter den kalde krigen fikk vi i tillegg en engasjementspolitikk i nærområdene, spesielt overfor Russland. Her var det verdibaserte tett sammenvevd med norske interesser og sikkerhetspolitikken. Ifølge Tamnes var både satsningen i nord i 1992–93, med Handlingsprogrammet for Sentral- og Øst-Europa og etableringen av Barentssamarbeidet, samt nordområdesatsningen lansert i 2005 “en *engasjementspolitikk* som minner mye om den norske bistandsdiskursen overfor land i den tredje verden: De andre har mye å lære av oss, både når det gjelder kunnskaper og forvaltning”. I begge tilfeller var det en målsetting for norske myndigheter “å bidra til normalisering og utvikling”.²²

Interpellasjonen om Regjeringens nordområdestrategi i Stortinget 24. april 2007 viser hvordan den offisielle bruken av “engasjementspolitikk” har endret meningsinnhold. Her snakket utenriksminister Støre om norsk engasjementspolitikk overfor aktører som Russland, Nato og EU. Utenriksministeren viste dessuten til hvordan engasjementspolitikk kan ha betydning for sikkerhetspolitikken:

Den aller viktigste forsikring mot at konflikter utvikles, er videre oppbygging av gjensidig tillit, bånd og felles interesser gjennom et tett samarbeid over landegrensene. Norge gjør dette gjennom et aktivt bilateralt diplomati med Russland og gjennom vår forankring i NATO og våre nære bånd til EU. Det er dette som er engasjementspolitikk.²³

22 Rolf Tamnes, “Et større Norge”, i *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk. Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*, (red.) Even Lange et al. (Oslo: UNIPUB, 2009), s. 304 (kursiv i original).

23 Stortinget, *Møte tirsdag den 24. april 2007 kl. 10.00* (Stortinget [online 7. april 2008]).

Utviklingen i begrepsbruk ser dermed ut til å være i ferd med å endre den opprinnelige betydningen av “engasjementspolitikk”. Engasjementets uegennyttige karakter trekkes i en mer egennyttig retning. Norge engasjerer seg fordi saken også berører norske interesser. Er det da noe igjen av det opprinnelige begrepet? Har den offentlige bruken av “engasjementspolitikk” blitt ensbetydende med utenrikspolitikk? Denne studien tar likevel utgangspunkt i *tradisjonell engasjementspolitikk*, slik begrepet ble utviklet og forstått av Tamnes.

Fredsbygging

Ett av de politikfeltene som engasjementspolitikk favner, er fredsbygging. Hvordan har dette begrepet blitt definert og anvendt siden slutten på den kalde krigen? I tråd med det økte engasjementet ble fredsbygging en vekstindustri utover på 1990-tallet. FNs generalsekretær Boutros Boutros-Ghali introduserte begrepet “post-konflikt fredsbygging” i sin rapport *An Agenda for peace* i 1992.²⁴ Hensikten med rapporten var å utrede hvordan FNs arbeid for fred kunne bli mer effektivt og samtidig hvordan FNs ulike instrumenter kunne styrkes. I denne sammenheng ble “post-konflikt fredsbygging” introdusert i FNs vokabular. Fredsbygging var noe som skulle komme etter en konflikt og ble omtalt som motstykket til preventivt diplomati. Denne forståelsen har til en viss grad blitt videreført, senest i FNs doktrine for fredsbevarende operasjoner, også kjent som Capstone-doktrinen, utgitt i 2008.²⁵ Samtidig blir det understreket i den nye doktrinen at skillelinjene mellom konfliktforhindrende arbeid, fredsskaping, fredsbevaring, fredsbygging og fredsoppretting ofte er uklare.

I tråd med dette har det i løpet av 1990-årene funnet sted en utvikling i retning av at begrepet fredsbygging ikke bare omfatter tiltak som iverksettes når en voldelig konflikt har opphørt, men også under et konfliktutbrudd. Den offisielle norske forståelsen av begrepet er nedfelt i strategidokumentet *Utviklingspolitikken bidrag til fredsbygging, Norges rolle* fra 2004. Her blir fredsbygging definert som “et bredt spekter av tiltak som iverksettes i en sammenheng preget av voldelig konflikt og med et bevisst og eksplisitt formål om å fremme varig og stabil fred”.²⁶ Videre defineres tre dimensjoner innen fredsbygging som står i et gjensidig påvirkningsforhold til hverandre: sikkerhet, politisk utvikling og

24 Boutros Boutros-Ghali, Report of the Secretary-General, *An Agenda for peace*, A/47/277 - S/24111 (FN, 1992).

25 FN, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines* (2008).

26 Utenriksdepartementet, *Strategisk rammeverk. Utviklingspolitikken bidrag til fredsbygging, Norges rolle* (Oslo: Utenriksdepartementet, 2004), s. 15.

sosial/økonomisk utvikling. Fredsbyggende innsats omfatter gjerne alle dimensjonene samtidig.²⁷

Begrepet fredsbygging har vist seg vanskelig å definere. Ifølge statsviter Mats Berdal er det slik at begrepet “while ubiquitous and seemingly here to stay, is so vague as to deprive it of any real value as an analytical category”.²⁸ Berdal viste i denne sammenheng spesielt til FNs definisjon. Hensikten her er ikke å diskutere fruktbarheten til begrepet fredsbygging. For denne studiens formål er det tilstrekkelig å merke seg at fredsbygging ofte har blitt brukt bredt. Fredsbygging som et bredspektret engasjement kan bestå av både militære, diplomatiske og andre sivile bidrag, og iverksettes både *under* ett konfliktutbrudd og *etter* at den voldelige konflikten har opphørt.

Det *fredsbyggende diplomati*, eller det norske fredsdiplomati, står i sentrum for denne studien. Som tidligere nevnt innebærer det fredsbyggende diplomati for eksempel diplomatisk innsats som tilrettelegger eller megler i konflikter.

Motiver

Motiver betegner beveggrunnene, eller drivkreftene, bak en handling. Vi skal se nærmere på det statsviter Gunnar Fermann kalte utenrikspolitikken intensjons- side, altså hvilke intensjoner, eller motiver, som ligger bak norsk fredsbygging. Utenrikspolitikken atferdsside, det vil si de virkemidler og teknikker som benyttes i utførelsen av utenrikspolitikken, vil således være av mindre betydning.²⁹ Imidlertid vil gjennomføringen av politikken kunne bidra til å gi svar på hvilke motiver som ligger bak. Dersom det er slik at uttalte motiver i liten grad reflekteres i praktisk politikk, kan dette tyde på at det finnes andre styrende motiver. Hevder norske myndigheter for eksempel at engasjementet først og fremst er motivert av prestisjehensyn, så bør dette kunne gjenkjennes i engasjementets innretning. Man vil sannsynligvis søke å unngå beslutninger og handlinger som kan skade norsk prestisje. Motiver gir på denne måten retning til engasjementet. Praktisk politikk kan således være et inntak til underkommuniserte motiver. Her må vi også spørre oss om det kan være slik at retorikken legger føringer på praktisk politikk. Er det slik at bordet fanger? I så tilfellet vil en slik mekanisme

27 Ibid., s. 16.

28 Mats Berdal, “Consolidating peace in the aftermath of war – reflections on ‘post-conflict peace-building’ from Bosnia to Iraq”, i *On New Wars*, (red.) John Andreas Olsen, Oslo Files on Defence and Security, nr. 4 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 2007), s. 108. Se s. 114 for en diskusjon om begrepet fredsbygging samt forslag til en mer avgrenset definisjon.

29 Gunnar Fermann, “Utenrikspolitiske målsettinger og virkemidler”, kap. 2 i *Anarki, makt og normer: Innføring i internasjonal politikk*, (red.) Jon Hovi og Raino Malnes (Oslo: Abstrakt forlag, 2007).

føre en eventuell retorisk motivportefølje nærmere den “egentlige” porteføljen, og forskjellen kan vise seg å ikke være så stor. Vi skal nå se nærmere på enkelte utfordringer knyttet til motivbegrepet som analytisk størrelse, begrepsparert interesser og verdier samt noen kildemessige problemstillinger.

MOTIVBEGREPET: ENKELTE UTFORDRINGER

Det knytter seg en rekke utfordringer til bruken av motiv som analytisk størrelse. Én slik utfordring er allerede berørt, knyttet til reelle og retoriske motiver. En annen utfordring gjelder muligheten for at det finnes ulike motivsett bak norsk fredsbygging. Studiens problemstilling spør etter hvilke motiver som *driver* norsk fredsbygging, men det er også interessant å ha et øye til hvilke motiver som *utløste* engasjementet. De motiver som utløste et engasjement, er ikke nødvendigvis de samme som kom til å drive engasjementet fremover.

Til tross for at utenrikspolitikk er regjeringens prerogativ, øver en rekke faktorer og aktører innflytelse på politikken. Her anses den politiske utenriksledelsen å være den aktør som i første rekke formulerer og fremmer de norske motivene. Politisk ledelse består av ministere, statssekretærer og politiske rådgivere i UD. Embetsverkets rolle er først og fremst å søke å omsette de politiske motivene og målene i praktisk politikk. Imidlertid er det også slik at utenriksstjenesten opererer i henhold til visse normer og retningslinjer, og embetsverket kan begrense det politiske mulighetsrommet.³⁰ Embetsmenn og -kvinner er dessuten med på å påvirke utenrikspolitikken. Det er derfor viktig å ha et øye til embetsverkets vurderinger og rolle. Under intervjuene har imidlertid flere understreket at fredsarbeidet har vært sterkt politisk styrt, og at Norge antakelig ikke hadde deltatt i dette arbeidet om det ikke var for politisk ledelse. Tidvis skepsis i embetsverket har blitt trukket frem.³¹ Samtidig er det viktig å påpeke at UD ikke har opptrådt enhetlig i denne sammenheng. Det har snarere vært motstridende oppfatninger internt i UD. Økt institusjonalisering og andre faktorer kan dessuten ha ført til at embetsverket i større grad har “adoptert” engasjementene.

Andre aktører har også innflytelse på politikken. I norsk fredsbygging kan det særlig vises til det fenomen som har fått betegnelsen “Den norske modellen”, nemlig et tett samarbeid mellom UD, de private humanitære organisasjoner og forskningsinstitutter.³² Humanitære organisasjoners oppfatninger og vurderin-

30 Se Lovdata, *Lov om utenriksstjenesten* (Norsk Lovtidend [online 4. november 2008]) og Regjeringen, *Instruks om utenriksstjenesten* (UD [online 4. november 2008]).

31 For eksempel Vidar Helgesen, intervju 26. september 2008 og Jan Egeland, intervju 9. oktober 2008.

32 Om “Den norske modellen”, se Bernt Bucher-Johannessen, “‘Den norske modellen’. Stat og samfunn hånd i hånd til fremme av Norge”, *Internasjonal Politikk*, nr. 2 (1999).

ger er av interesse her, siden de ofte har spilt en avgjørende rolle for det norske engasjementet. På den annen side synes Stortingets rolle å ha vært heller beskjeden. I norsk fredsbyggende diplomati beslutter UD snarere enn Stortinget hvor og hvordan midlene skal nyttes. Stortingets rolle blir dermed noe annerledes enn for eksempel i bistandspolitikken. Dette må ses i sammenheng med budsjettens størrelse.

Mot et slikt bakteppe må vi spørre: Finnes det en strategisk overordnet tenkning bak den norske innsatsen? Det blir også nødvendig å undersøke om det finnes noen rangordning blant motivene. Oppfattes noen motiver som viktigere enn andre? Kan vi snakke om et motivhierarki? Og videre: kommer nye motiver til, mens noen faller fra? Dette kan for eksempel forekomme i forbindelse med *vendepunkter*, enten på hjemmebane, i de aktuelle fredsforhandlingene eller på den internasjonale scene. Et mulig vendepunkt er regjeringsskifter i Norge. Et annet vendepunkt kan være når konflikten går inn i en fase hvor både parter og internasjonale aktører anser fredsprosessen for å være irreversibel, det vil si at prosessen har fått et positivt moment som tilsynelatende vanskelig lar seg stoppe.³³ Et tredje eksempel på et vendepunkt er terrorangrepene mot New York og Washington 11. september 2001.

INTERESSER OG VERDIER

Som nevnt innledningsvis deles motivene i en interessebasert og en verdibasert hovedkategori. Den verdibaserte idealismen blir gjerne satt opp mot realpolitikken egeninteresser. Engasjementspolitikken har ofte blitt koplet til verdidimensjonen i norsk utenrikspolitikk, mens andre utenrikspolitiske områder, som handels- og sikkerhetspolitikken, har blitt knyttet til interessedimensjonen. Litt forenklet kan man si at ulike teoritradisjoner har forskjellig syn på forholdet mellom verdier og interesser. Idealister vil hevde at verdier og interesser kan trekke i samme retning. Realister vil gjerne hevde at verdier og idealer er underordnet interesser, og at egeninteresser er den viktigste drivkraft.

Er det hensiktsmessig å skille tydelig mellom interesser og verdier? Mange vil hevde at fremme av verdier *er* norsk interessepolitikk. I en artikkel om “Altruism as National Interest” skrev statsminister Kjell Magne Bondevik: “Con-

33 En slik fase har likhetstrekk med det som kalles “the ripeness of a conflict”. For en diskusjon om dette begrepet, se Hilde Henriksen Waage, “Norwegians? Who need Norwegians?: Explaining the Oslo Back Channel: Norway’s Political Past in the Middle East, Evaluation Report, nr. 9 (Oslo: Utenriksdepartementet, 2000), s. 10–11. Opphavsmannen til begrepet “ripe moments” er I. William Zartman. Se for eksempel Zartman, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa* (New York: Oxford University Press, 1989).

tributing to peace in other parts of the world is in our interests.”³⁴ Tidligere utenriksminister Thorvald Stoltenberg uttalte at han ikke ser forskjellen mellom verdier og interesser. “Verdipolitikk er i vår interesse,” fortsatte han.³⁵ Ifølge Janne Haaland Matlary har verdidiplomatiet fått en realpolitisk betydning som det ikke hadde tidligere, hvor verdidiplomatiet i stor grad berører nasjonale interesser knyttet til sikkerhet og økonomi.³⁶ Vidar Helgesen har gjort seg samme observasjon; det er en flytende grense mellom verdier og interesser i utenrikspolitikken.³⁷ I tråd med dette legger forfatterne av boken *Norske interesser* til grunn en bred definisjon av interesser:

Når vi i denne rapporten skriver om en norsk “interesseorientert” utenrikspolitikk mener vi med dette en politikk som systematisk søker å fremme det norske samfunnets velferd, sikkerhet og de politiske verdiene som ligger til grunn for samfunnet. Slik vi ser det er det ingen grunn til at ivaretagelse av norske interesser bør reserveres for materielle størrelser. Det å forfølge etiske prinsipper har en selvstendig egenverdi.³⁸

Perspektiver som “pragmatisk idealisme”, “opplyst egeninteresse” og “idealismens egennytte” illustrerer dette. Dagsavisen har omtalt utenriksminister Støre som en varm tilhenger av opplyst egeninteresse, og siterte ham slik: “Vi må ha vilje og mot til å bry oss om andre, fordi det er moralsk riktig, men også fordi

34 Kjell Magne Bondevik, “Altruism as National Interest”, *Russia in Global Affairs*, vol. 3, nr. 3 (2005): 161.

35 Stoltenberg, intervju 23. september 2008.

36 Janne Haaland Matlary, *Verdidiplomati – kilde til makt?*, Rapportserien (Makt- og demokratiutredningen 1998–2003) nr. 46 (2002), s. 9. Matlary definerer verdidiplomati som “... en utenrikspolitisk portefølje som omfatter fredsmegling, fredsoperasjoner, bistand, demokratibyggning og menneskerettighetsarbeid, både multilateralt og bilateralt”. Definert slik er verdidiplomati nesten overlappende med engasjementspolitikken. Sistnevnte vil tilsynelatende favne noe bredere, og for eksempel inkludere miljø.

37 Vidar Helgesen, “Flyt! (eller: Hvilke spenninger finnes mellom norsk engasjementspolitikk og øvrig norsk utenrikspolitikk?)”, i *Globale utfordringer for norsk engasjementspolitikk*, i serien Globale Norge – hva nå? Friske blikk på norsk utenrikspolitikk (Oslo: Utenriksdepartementet, 2008), s. 99.

38 Leiv Lunde og Henrik Thune m.fl., *Norske interesser. Utenrikspolitikk for en globalisert verden* (Oslo: Cappelen Damm, 2008), s. 17.

det er best for oss selv.”³⁹ Ofte kan det derfor være vanskelig å skille interessebaserte og verdibaserte motiver fra hverandre fordi de trekker i samme retning.⁴⁰

Hvilke konsekvenser har det så for interessebegrepet dersom det utvides til også å innbefatte verdier?⁴¹ En utvidelse av interessebegrepet kan gjøre det altomfattende og meningsløst. Noen vil også hevde at en slik utvidelse er en motsetning i seg selv, ettersom begrepene må anses som gjensidig utelukkende kategorier. Altruisme er i henhold til en slik forståelse motsatsen til egoisme eller egen nytte. En sammensmelting av interesse- og verdibegrepet kan også frarøve oss et nyttig verktøy for å belyse at det i praktisk utenrikspolitikk kan oppstå konflikter mellom det som oppfattes som nasjonale interesser på den ene side og ideelle målsettinger på den annen. Norsk politikk i forbindelse med invasjonene i Irak kan tjene som eksempel. Utenriksminister Kjell Magne Bondevik opplevde det i 1990 som et problem at Norge ikke hadde identifisert bidrag til det flernasjonale FN-autoriserede engasjementet i Golfen: “Også Norge måtte vise internasjonal solidaritet, framholdt han, og la i denne forbindelse særlig vekt på at Norges egen sikkerhet var avhengig av bistand fra allierte land, i første rekke USA.”⁴² Det samme hensynet til amerikansk beskyttelse av norsk territoriell integritet tilsa støtte til Irak-invasjonen i 2003. Men daværende statsminister Kjell Magne Bondeviks etiske anføttelser bidro til å stanse dette. Andre vil si at Norge

39 Lise Merete Olaussen, “Tøffe bistandskrav til populær Støre”, *Dagsavisen*, 27. juli 2007.

40 Dette er ikke nytt for perioden etter den kalde krigen. Knut Einar Eriksen og Helge Pharo skrev for eksempel i *Kald krig og internasjonalisering, 1945–1965*, bind 5 i *Norsk utenrikspolitikk historie* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997): “I mange tilfeller er det imidlertid svært vanskelig å skille de realpolitiske, ideologiske og moralske beveggrunnene fra hverandre, fordi de trakk i samme retning”, s. 409.

41 For ulike kategoriseringer, hvor verdier er inkludert som en interesse, se f.eks. Robert Ellsworth et al., *America's National Interests: A Report from The Commission on America's National Interests, 2000* (Cambridge, Mass.: Report for Belfer Center for Science and International Affairs, 07 2000); Nicole Gnesotto et al., *European defence. A proposal for a White Paper*, Report of an independent Task Force (Paris, European Union: Institute for Security Studies, 2004), s. 13. Til tross for at USAs og EUs mulige interessehierarki ikke nødvendigvis er overførbart til norske forhold, er det av interesse å merke seg at en sammenblanding av interesse- og verdibegrepet ikke er et uvanlig grep. Som tidligere nevnt legger også forfatterne av boken *Norske interesser* et slikt perspektiv til grunn.

42 Referert i Jacob Børresen et al., *Allianseforsvar i endring: 1970–2000*, bind 5 i *Norsk Forsvarshistorie* (Bergen: Eide Forlag, 2004), s. 190.

slett ikke er tjent med en verden der en stormakt kan gå til krig uten FN-godkjenning. Det var dermed i norsk interesse å uttrykke motstand.⁴³

I praksis vil en stats utenrikspolitikk være preget av en vekslende kombinasjon av mange ulike hensyn. Idealistiske målsettinger balanseres av behovet for å ivareta forholdet til viktige internasjonale samarbeidspartnere og mulighetene for å sikre egen kommersiell virksomhet og territoriell sikkerhet. Å fremføre en verdimotivert kritikk av andre stater kan dessuten medføre kostnader. På den annen side: Å drive åpenlys interessepolitikk på bekostning av egne verdier kan svekke statens prestisje både innenrikspolitisk og internasjonalt.

Ulike fagtradisjoner, som for eksempel idéhistorie og filosofi, har behandlet begrepsparet interesser og verdier. Vi skal ikke se nærmere på dette arbeidet her, men slå fast at denne studien legger til grunn et skille mellom interesse- og verdibegrepet. Man kan identifisere en restkategori av motiver som ikke kan tilbakeføres til ivaretagelse av nasjonale interesser. Det finnes visse særtrekk ved det norske engasjementet hvor det er vanskelig å påvise egeninteresser. Verdibaserte motiver kan således fungere som en selvstendig drivkraft.

KILDEMESSIGE UTFORDRINGER

Det knytter seg flere kildemessige utfordringer til en motivanalyse. Det kan for eksempel være vanskelig å identifisere reelle eller “egentlige” motiver, spesielt på basis av offentlig materiale. I enkelte situasjoner og miljøer kan realpolitiske hensyn fremstå som mindre stuerene og dermed underkommuniseres. I andre situasjoner og miljøer kan interesseperspektivet løftes frem – også der hvor det ikke er spesielt til stede. På samme måte kan verdidimensjonen vektlegges til fortrenghelse for egeninteresser. Vi må også spørre oss hva som ligger i forestillingen om “egentlige motiver”, og om disse “egentlige” motivene finnes. De fleste vil være enige i at det eksisterer underkommuniserte eller endog “kamouflerte” motiver, som ikke nødvendigvis vektlegges i henhold til deres betydning i offentlig retorikk.

Et bredt tilfang av skriftlige og muntlige kilder samt en kildekritisk behandling av disse vil imidlertid forhåpentligvis gi anledning til å påvise de “egentlige” motivene bak norsk fredsbygging. På denne måten vil man også kunne si noen om i hvilken grad de “egentlige” motivene er i overensstemmelse med de moti-

43 Helene Forsland Berger har undersøkt norske myndigheters argumenter og avveininger i forbindelse med invasjonen i Irak i 2003. Hun konkluderte med at det hun kaller “verdibaserte interesser” i stor grad påvirket avveiningene i forkant av invasjonen i Irak i 2003. Samtidig finner hun at realpolitiske interesser også var av betydning. Berger, *Verdibaserte og realpolitiske interesser? – En analyse av de norske avveiningene i forkant av Irak-krigen 2003*, masteroppgave i statsvitenskap (Oslo: Universitetet i Oslo, 2005), s. 72.

vene som formuleres og hevdes i det norske ordskiftet. I det følgende nyttes ikke merkelappen “egentlige” eller reelle motiver, men kun *motiver*.

Mye av samhandlingen i norsk fredsbyggende diplomati siden slutten på den kalde krigen har skjedd uformelt. Derfor er muntlige kilder sentrale for denne studien, og dybdeintervjuer med nøkkelpersoner har vært en avgjørende kilde. Men her står man overfor ulike utfordringer. Avstand i tid er en av dem, særlig med hensyn til de engasjementer som fant sted tidlig på 1990-tallet. Det har også vært nødvendig å ha et øye til hvorvidt ulike faktorer kan ha påvirket intervjuobjektene gjengivelse av hendelsesforløp og vurderinger. For eksempel kan det ha spilt inn at Sri Lanka-engasjementet fremdeles pågår. Muligheten for feilerindring og etterrasjonalisering motvirkes gjennom generell kildekritikk og bruk av flere andre kilder. Blant intervjuobjektene er sentrale skikkelser fra utenrikspolitisk ledelse, personer i embetsverket som har jobbet eller jobber tett med prosessene, samt nøkkelpersoner fra ikke-statlige organisasjoner som på ulike vis har spilt sentrale roller i de norske engasjementene.

De muntlige kildene ble supplert av skriftlige kilder, deriblant arkivstudier. Enkelte intervjuobjekter har hevdet at motiver i liten grad er nedfelt i UDs arkiver. Arkivarbeidet i tilknytning til denne studien tyder på at dette stort sett er riktig, i det minste for de dokumentene jeg har hatt innsyn i. Likevel gir arkivene et inntak til vurderinger og prosesser i forkant av og underveis i engasjementene. Det ble søkt om innsyn i relevant materiale i UDs arkiv i perioden fra slutten av 1980-tallet og frem til 2006. Arkivmaterialet som har blitt undersøkt er hentet fra arkivnøklene politikk/politiske forhold og bilaterale forbindelser. Materiale som omhandlet Guatemala ble undersøkt for tidsperioden fra 1987 til 1996. Deler av innsynet var betinget. I forbindelse med Bosnia ble materiale fra 1989 til 1994 studert. Dette materialet var avgradert. Når det gjelder Sri Lanka, ble det gitt innsyn i perioden frem til 1998. Også her var deler av innsynet betinget. Innsyn fra og med 1998 ble avslått grunnet det pågående norske engasjementet på Sri Lanka. I tilfellet Sudan ble materiale fra 1992 til og med 2005 undersøkt, og dette innsynet var i sin helhet betinget. Manuskriptkontroll var vilkår for betinget innsyn.

Jeg har også studert referater fra Den utvidede utenrikskomité (DUUK). I DUUK drøftes sentrale utenriks-, handels- og sikkerhetspolitiske spørsmål med regjeringen bak lukkede dører. Komitémedlemmene er medlemmene av utenrikskomiteen og forsvarskomiteen, stortingspresidenten og lederne for partigruppene. I hvilken grad referater fra disse møtene kan gi inntak til motiver, er betinget av flere forhold. Tidligere leder for komiteen, Haakon Blankenborg, hevdet at behandlinger i Stortinget på 1990-tallet dreide seg lite om utforming av politikk og mer om oppdateringer, men at de samtidig bidro til å bygge konsensus. Han tilføyte at prosessen i forbindelse med intervensjonen i Kosovo i 1998–99:

[V]ar preget av utstrakt bruk av uformell kontakt blant annet mellom leder for utenrikskomiteen og politisk ledelse i UD og mellom representanter for de ulike partiene i Stortinget. I etterkant ser jeg at informasjon som burde vært formidlet i de formelle forhandlingene i Stortinget og Stortingets organer heller ble drøftet i de uformelle samtalene. Dette har ingen betydning for utfallet av prosessen, men det kan ha betydning for etterprøvbareheten.⁴⁴

Forekomsten av uformelle drøftninger har betydning for i hvilken grad og hvordan motiver fremkommer i Stortingets åpne og lukkede forhandlinger. Behandlingen i “den utvidede” sier imidlertid noe om dagsorden i den norske engasjementspolitikken, og hvilke hensyn den antas å ivareta. Det ble gitt innsyn i relevante referater fra DUUK i tidsrommet 1986 til 2006. Følgende fire vilkår ble stilt: 1) oppfølging og veiledning av Stortingsarkivet under kildestudiet; 2) kun bruk av opplysninger slik det er nødvendig for forskningsarbeidet; 3) ikke bruk av direkte sitat; og 4) manuskriptkontroll.

I tillegg til personintervjuer og arkivmateriale har jeg også brukt avisinnlegg, memoarer og annet offentlig materiale som kilder. Stortingsmelding nr. 11 (1989–90), *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*, markerer innledningen på paradigmeskiftet som skjedde i overgangen fra den kalde krigen til en ny epoke, og jeg har valgt å bruke dette dokumentet som utgangspunkt for katalogen over mulige motiver i norsk engasjementspolitikk som utvikles i kapittel tre.⁴⁵

44 Haakon Blankenborg, intervju 4. september 2008 og e-post 15. januar 2009.

45 St. meld. nr. 15 (2008–09) *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk* ble lagt fram i statsråd fredag 13. mars 2009 og er den første i sitt slag siden St.meld. nr. 11 (1989–90). Denne studien tar imidlertid utgangspunkt i St.meld. nr. 11.

NORSK FREDSBYGGING: TRADISJON OG PRAKSIS

Til tross for at norsk fredsbygging fikk en oppsving ved inngangen til 1990-tallet, representerte ikke politikken noe nytt i en norsk sammenheng. Norsk fredsbyggende arbeid er del av en større “norsk fredstradisjon”. Historiker Helge Pharo har definert den norske fredstradisjonen som “en utbredt forestilling i norsk offentlighet at Norge som nasjon er særlig opptatt av å fremme fredelige mellomfolkelige forbindelser og et rettsbasert internasjonalt system ...”⁴⁶ Pharo har videre hevdet at det finnes en forestilling om at denne særegne tradisjonen kan spores tilbake til slutten av unionstiden med Sverige. Denne forestillingen blir satt under lupen i et stort pågående forskningsprosjekt om “Den norske fredstradisjonen” ved Universitetet i Oslo.⁴⁷ Prosjektet bygger på at fredstradisjonen er en realitet som politisk tradisjon, men at den ikke er bekreftet som historisk fenomen. Grunnplanken i prosjektet er å undersøke ideer og forestillinger om årsaker til krig og betingelser for fred som har preget norsk politikk og offentlig debatt. Her er aktører som statsledelsen, den utenrikspolitiske eliten og utenrikspolitiske pressgrupper sentrale. Videre ser prosjektet nærmere på hvilken betydning disse ideene og forestillingene har hatt for det konkrete innholdet i politikken.

Halvard Leira slår i sin forskning fast at den norske fredstradisjonen er forankret i en norsk offentlig fredsdiskurs, med røtter tilbake til 1890-tallet.⁴⁸ Viktige deler av denne diskursen var oppfatningene om det norske folk som spesielt fredsvennlig og om Norge som en fredsnasjon. Oppfatningen om Norge som en fredsnasjon kan spores til ulike kilder. Ifølge Leira oppstod først en nasjonaldemokratisk Venstre-tradisjon som la vekt på folkeretten, internasjonal organisering og frihandel. Denne tradisjonen ble delvis supplert og delvis fortrent av sosialdemokratiske impulser, som satte omfordeling og solidaritet i høysetet. En tredje kilde til oppfatningen om Norge som en fredsnasjon hadde sitt utspring i den kristne nestekjærlighetstanken og misjonsvirksomheten som denne resulterte i.⁴⁹

46 Helge Pharo, “Den norske fredstradisjonen et forskningsprosjekt”, *Historisk tidsskrift*, nr. 2 (2005): 239.

47 For en redegjørelse om hovedtrekkene ved prosjektet, se Pharo, “Den norske fredstradisjonen...”: 239–255. Den videre omtalen av prosjektet støtter seg på denne artikkelen.

48 Se blant annet Halvard Leira, “Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs 1890–2005”, *Internasjonal politikk*, nr. 2/3 (2005): 255–278, Leira (red.), *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*, NUPI-rapport (Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt, 2007) og Leira, “Selvbilder er nødvendig”, *Aftenposten*, 26. mai 2007.

49 Leira (red.), *Norske selvbilder...*, s. 11.

At det i norsk offentlig ordskifte fantes etablerte forestillinger om Norge som en fredsnasjon, og at det således hadde befestet seg en norsk fredsdiskurs, sier lite om fredsarbeidets form og innhold. Et knippe av andre faktorer bidro til å forme det norske fredsarbeidet. Disse faktorene ble i økende grad ansett for å være Norges komparative fortrinn, eller spesielle forutsetninger, i fredsarbeid. Blant annet ble det trukket frem at “Norge stod i en særstilling som et lite land, med et velutviklet demokrati, et sterkt sivilt samfunn og en moderne historie uten erobningskriger og imperialisme”.⁵⁰ Forestillingen om Norge som ett på bestemte områder interesseløst land ble antatt å gi særlige muligheter innen fredsarbeid: “It was a basic idea in influential quarters that Norway in vital areas was ‘a country without interests’, and that this position provided quite unique opportunities in international affairs.”⁵¹ Dessuten var det også slik at Norge etter hvert fikk et solid ressursmessig grunnlag for å drive ulike typer fredsfremmende arbeid.

Norge drev med fredsbyggende aktiviteter også under den kalde krigen, selv om dette var en epoke hvor sikkerhetspolitikken preget den internasjonale dagsorden og det norske fredsarbeidet kom i skyggen av overordnede sikkerhetspolitiske hensyn. Som tidligere nevnt kom det første veiskillet i norsk engasjementspolitikk etter midten på 1960-tallet. Statsminister og utenriksminister for Høyre på 1960-tallet, John Lyng, skrev følgende i sine memoarer:

Så kan man naturligvis spørre hva små nasjoner som Norge egentlig kan utrette på den internasjonale arena ... Det er kanskje ikke så meget. Men det er da noe! Ingen kan mistenke dem for å drive maktpolitikk for egen regning. I en internasjonal atmosfære, som ellers er forgiftet av mistenksomhet, kan de derfor ofte ha en misjon som varsomme formidlere og meglere.⁵²

Som utenriksminister var Lyng og hans departement involvert i formidlingsvirksomhet i forbindelse med krigen i Vietnam.⁵³ I tillegg involverte Norge seg på den tiden også i konfliktene i Biafra, Hellas og Sør-Afrika. Engasjementet strakk seg fra kritikk, via humanitær hjelp til meglingsforsøk.⁵⁴ Engasjementsperioden

50 Ibid., s. 12.

51 Øyvind Østerud, “Between Realism and ‘Crusader Diplomacy’ The Norwegian Channel to Jeriko”, s. 93, i *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, (red.) Andrew F. Cooper (London: Macmillian Press, 1997).

52 John Lyng, *Mellom øst og vest. Erindringer 1965–1968* (Oslo: J. W. Cappelens Forlag, 1976), s. 72.

53 For en gjengivelse av hendelsesforløpet, se Lyng, *Mellom øst og vest...*, s. 270–295, samt Tamnes, *Oljealder*, s. 355–357.

54 Tamnes, *Oljealder*, s. 341.

tiltok under Lyng, og akselererte utover på 1970-tallet. Den norske engasjementspolitikken ble i denne perioden preget av en økende radikalisering. Afrika seilte opp som et viktig innsatsområde, og utviklingshjelp ble et stadig mer sentralt verktøy i det norske engasjementet. Engasjementsperioden var videre preget av muligheter for avspenning i forholdet mellom øst og vest og visjoner om en “ny økonomisk verdensorden” (NØV), som stod særlig sterkt i Arbeiderpartiet. Fra 1978 ble deltakelsen i FNs midlertidige styrke i Libanon (UNIFIL) en viktig del av innsatsen.⁵⁵ Et bredt spekter av aktører var involvert, med statsledelse og utenrikspolitisk ledelse i fremste rekke. Etter hvert var en rekke aktører, som kan gå under samlebetegnelsen “fredsbevegelsen”, aktive. Bevegelsen bestod blant annet av utenrikspolitiske interessegrupper, humanitære organisasjoner, misjonsorganisasjoner og sosialdemokratiske bevegelser.⁵⁶

En rekke faktorer førte til at norsk engasjementspolitikk generelt, og fredsbyggende arbeid spesielt, ble satt høyere på agendaen ved inngangen til 1990-tallet. Slutten på den kalde krigen fungerte som en katalysator for fredsbygging, fordi mulighetsvinduet for et slikt engasjement ble større. Vi ble vitne til en økt tro på FN som internasjonal aktør, og bistands- og utviklingspolitikk ble knyttet tettere til fredsprosesser og gjenoppbygging i tilknytning til voldelig konflikt. Under inntrykk av et bredere og mer sammensatt trussel- og risikobilde fikk det utvidede sikkerhetsbegrepet gradvis økt gjennomslag, også i Norge; statssikkerhet kom noe mer i bakgrunnen. Det utvidede sikkerhetsbegrepet knyttet ikke kun til militær sikkerhet for staten, men ser også hen til trusler som er transnasjonale og overgripende, slik som miljø og klima, overbefolkning og humanitære kriser. Erkjennelsen av at slike faktorer også var av betydning for norsk sikkerhet, ble gradvis akseptert på begynnelsen av 1990-tallet, og det var denne forståelsen av sikkerhetsbegrepet som ble lagt til grunn i St.meld. nr. 11 (1989–90) *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*. En reduksjon i forsvarsrelaterede utgifter førte også til forestillinger om en fredsdividende, som mange mente burde komme utviklingsland til gode. Videre spilte ambisiøse enkeltpersoner en viktig rolle. Norges antatte komparative fortrinn ble igjen gjenstand for økt oppmerksomhet. Kombinasjonen av slike faktorer gav støtet til et økt norsk engasjement og det særlige fokus på fredsbygging.

Imidlertid finnes også de som mener at det norske mulighetsvinduet ble mindre med slutten på den kalde krigen. Henrik Thune og Ståle Ulriksen har for eksempel skrevet om hvordan Norge under den kalde krigen kunne skulle

55 Ibid, s. 339–447.

56 Pharo, “Den norske fredstradisjonen...”: 241.

mellom to utenrikspolitiske arenaer. Den ene var “allianse”, sikkerhetspolitikk. Den andre var “aktivisme”, som henseilte på den delen av norsk utenrikspolitikk som ikke var “sikkerhetisert”.⁵⁷ Disse to arenaene representerte henholdsvis realisme og idealisme i norsk utenrikspolitikk. Ifølge forfatterne ble de to arenaene gradvis sammenfallende utover på 1990-tallet, og dette reduserte Norges manøvreringsrom i utenrikspolitikken.⁵⁸ Engasjementspolitikk kan i denne sammenheng betraktes som del av arenaen kalt “aktivisme”, som representerte idealismen i norsk utenrikspolitikk. Imidlertid var deler av norsk engasjementspolitikk under den kalde krigen klart interessepolitisk. Det var for eksempel i Norges interesse å etter evne bidra til tilnærming mellom øst og vest, for på denne måten å forhindre at kald krig ble til varm krig. Samtidig er det en interessant observasjon at det som tidligere kunne oppfattes som to utenrikspolitiske arenaer, i større grad har blitt sammenfallende etter den kalde krigens slutt.⁵⁹ Andre vil kanskje hevde at slutten på den kalde krigen fremdeles er for nær i tid til å kunne si noe om hvorvidt, eventuelt i hvilken grad og hvordan den kan betraktes som et veiskille. Her fremholdes at manøvreringsrommet for norsk utenrikspolitikk ble utvidet etter den kalde krigen – og at det styrkede engasjementet er et uttrykk for dette.

Hvordan ble norsk fredsbygging endret ved inngangen til 1990-tallet? Tre aspekter kan bidra til å belyse endringene i engasjementet: *frekvens og praksis, retorikk, og samstemthet eller koherens*. For det første økte det norske fredsbyggende engasjementet etter slutten på den kalde krigen, både hva gjaldt antall innsatsområder og omfanget av innsatsen. Nye roller og aktiviteter kom til, for eksempel rollen som aktivt tilretteleggende tredjepart. Militær innsats ble i større grad forstått som del av fredsarbeidet. Både internasjonale organisasjoner og stater søkte å effektivisere og videreutvikle arbeidet for fred og utvikling, og i tråd med slike bestrebelser ble de “verktøykasser” av aktiviteter og tiltak man hadde til rådighet, utredet og analysert. Vi ble vitne til et økt norsk ambisjonsnivå.

For det andre endret retorikken seg, både nasjonalt og internasjonalt. Fredsbygging ble introdusert som begrep og raskt anerkjent som del av fredsarbeidets begrepsapparat. Ulike begreper ble forsøkt gitt et konkret meningsinn-

57 Om begrepet “sikkerhetisering”, se for eksempel Ole Wæver, “Securitization and Desecuritization”, kap. 3 i *On Security*, (red.) Ronnie D. Lipschutz (New York: Columbia University Press, 1995), s. 46–86.

58 Henrik Thune og Ståle Ulriksen, *Norway as an Allied Activist – Prestige and Penance through Peace*, Paper 637 (Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt, 2002), s. 3.

59 Tamnes, *Oljealder*, skrev for eksempel at: “Et annet viktig utviklingstrekk på 90-tallet var at skillet mellom engasjementspolitikk og sikkerhetspolitikk ble mindre enn før. Nye begreper som ‘utvidet bistand’ og ‘utvidet sikkerhet’ vitnet om dette”, s. 447.

hold og avgrenset i forhold til hverandre. Samtidig endret omgivelsene seg kjapt og nye erfaringer gav anledning til å revurdere begreper og strategier, samt til å trekke lærdommer. Krigene på Balkan spilte en særlig rolle i denne sammenheng og har blitt omtalt som et “laboratorium for fredsbygging”.⁶⁰

For det tredje ble spørsmålet om samstemthet eller koherens viet større oppmerksomhet. Det norske Utvklingsutvalget, som avga sin innstilling i 2008, la til grunn Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utviklings (OECDs) definisjon av en samstemt politikk for *utvikling*: “En politikk som sikrer at målene for utviklingspolitikken ikke undergraves av annen politikk myndighetene fører og som også påvirker utviklingslandene, og at disse andre politikkområdene så langt det er mulig støtter opp under utviklingsmålene.”⁶¹ Utvalget understreket at en rekke politikkområder, ikke bare bistand, har betydning for fattigdomsbekjempelsen. Engasjementspolitikk involverer en rekke politikkområder, og i skjæringsfeltet mellom disse finnes et potensial for både motstrid og synergieffekter. Man anerkjente at flere politikkområder var gjensidig avhengig av hverandre og at ulike virkemidler måtte virke sammen for å oppnå definerte målsettinger. Fredsbygging og samstemthet er således to sider av samme sak, i den grad den økte betoningen av fredsbygging også er et uttrykk for det utvidede sikkerhetsbegrepet og erkjennelsen av sammenhengen mellom sikkerhet og utvikling.

60 Se f.eks. Berdal, “Consolidating peace...”, s. 105.

61 NOU 2008: 14, *Samstemt for utvikling? Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land*, s. 19.

DEN NORSKE MOTIVPORTEFØLJEN

I dette kapittelet utvikles en nyansert katalog over mulige norske motiver bak fredsbyggende diplomati. Motivene sorteres i henhold til to kategorier: Interessebaserte og verdibaserte motiver. Det er tenkelig at katalogen ikke favner alle motivene i den norske motivporteføljen. Studien avgrenses imidlertid til motivene som identifiseres i dette kapittelet.

Interessebaserte motiver

Interesser er et sentralt begrep i utenrikspolitisk analyse. Til tross for dette finnes ingen enighet om hvordan interesser bør defineres. En tradisjonell, snever definisjon vil legge vekt på territoriell og statlig sikkerhet og ivaretagelse av materielle interesser. Den amerikanske diplomaten og akademikeren George F. Kennan har gitt oss et eksempel på en klassisk smal definisjon av nasjonale interesser, som føyer seg inn i den realpolitiske tradisjon. For ham dreide nasjonale interesser seg om militær sikkerhet, statlig integritet og materiell velstand. Kennan skrev videre at “These needs have no moral quality ... They are the unavoidable necessities of a national existence and therefore not subject to classification as either ‘good’ or ‘bad’.”⁶² I tillegg til disse vil ofte realismen vektlegge status eller prestisje som et sentralt hensyn i statens forsøk på å ivareta sine interesser. I bunnen ligger statsdannelsens overlevelse og levedyktighet i et anarkisk system preget av konkurranse og maktkamp.

Bredere definisjoner vil også omfatte internasjonal fred og utvikling. En slik bredere definisjon reflekterer den tanke at ivaretagelsen av nasjonale interesser er nært knyttet til utviklingstrekk i verden – av internasjonal fred og sikkerhet, en internasjonal rettsorden der rett går foran makt og av respekt for folkerettslige adferdsregler. En småstat kan se seg særlig tjent med en velorganisert verden basert på sterke normer, en internasjonal rettsorden og globale organisasjoner. I et slikt perspektiv glir norske særinteresser over i globale fellesinteresser. En slik forståelse er i overensstemmelse med St.meld. nr. 11 (1989–90). Meldingen definerer det som UD’s oppgave “å fremme Norges interesser i forhold til utlandet, herunder både våre særinteresser og de interesser som vi har felles med andre land, bl.a. ved å bidra til at verdenssamfunnet finner fram til felles løsninger på internasjonale spørsmål”.⁶³ Denne studien legger til grunn et slikt bredt in-

62 George F. Kennan, “Morality and National Interests”, *Foreign Affairs*, vol. 64, nr. 2 (1985/86): 206.

63 St.meld. nr. 11 (1989–90), *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkningene for norsk utenrikspolitikk*, s. 45.

teressebegrep, hvor også de globale fellesinteresser anses som del av de norske egeninteressene.

Hensikten her er kort å gjøre rede for ulike interessebaserte motiver som kan tenkes å ha bidratt til å utløse eller videreføre norsk fredsbygging. Følgende interessebaserte motiver inngår i analysen:

- Sikkerhetsinteresser
- Økonomiske interesser
- Status og prestisje
- Tilgang
- Globale fellesinteresser
- Innenrikspolitiske hensyn

SIKKERHETSINTERESSER

Territoriell sikkerhet dreier seg i ytterste instans om statens overlevelse som selvstendig enhet. Her snakker vi om norske særinteresser i tradisjonell realpolitisk forstand, nærmere bestemt norske sikkerhetsinteresser. Det transatlantiske samarbeid står sentralt i norsk sikkerhetspolitisk tenkning. I St.meld. nr. 11 (1989–90) understrekes det at “*Forholdet til USA* kan betegnes som livslinjen i norsk utenrikspolitikk”, og videre viser meldingen til hvordan den amerikanske sikkerhetsgarantien som følger av solidaritetsforpliktelsene i Nato er av stor betydning for Norge.⁶⁴ Har norsk fredsbygging vært motivert av sikkerhetsinteresser knyttet til det transatlantiske forhold og Nato? Kan det for eksempel ha vært tuftet på en overbevisning om at norsk fredsbyggende engasjement gjør Norge interessant for USA og kanskje også understøtter amerikansk politikk? Norge ønsker å være en synlig og relevant global aktør. Når nøkkelallierte, og særlig Norges viktigste allierte, USA, legger merke til norsk innsats og verdsetter den, da antar man at innsatsen har betydning for norsk sikkerhet. Kanskje er det hensiktsmessig å skille mellom *direkte* og *indirekte* sikkerhetsinteresser. I så tilfellet vil de indirekte sikkerhetsinteressene ha tette berøringspunkter med de globale fellesinteressene. Dersom det har blitt fremholdt at konfliktene som Norge engasjerer seg i truer internasjonal sikkerhet og dermed også norsk sikkerhet, i tråd med Støres første argument i redegjørelsen i 2008, så kan dette anses som ett *indirekte* sikkerhetsmotiv. De direkte sikkerhetsinteressene er tettere knyttet til statens territoriale overlevelse.

64 Ibid., s. 46 (kursiv i original).

ØKONOMISKE INTERESSER

Økonomiske interesser er også en norsk særinteresse. Denne interessen ligger tett opp til det Kennan kalte “materiell velstand”. Norge har en åpen økonomi, med omfattende internasjonalt samkvem. Norge er dermed svært avhengig av internasjonale økonomiske utviklingstrekk. Den økonomiske globaliseringen, som har akselerert siden slutten på den kalde krigen, har stor betydning for norske økonomiske interesser. Nasjonale økonomiske interesser kan snevert sett defineres som følger: “man sikter mot høyest mulig økonomisk velstand for landets innbyggere i fremtiden, både for de som lever i dag og de som kommer etter oss”.⁶⁵ I en globalisert og åpen økonomi må økonomiske interesser ivaretas og fremmes både nasjonalt og internasjonalt. Kriser i land hvor norsk næringsliv er etablert, eller eksporterer til, har betydning for norske økonomiske interesser. St.meld. nr. 11 (1989–90) presiserte at Norge har interesse av et “internasjonalt samarbeidsmaskineri på det økonomiske området som kan sikre en jevn og stabil vekst i internasjonal handel og økonomi”.⁶⁶ Meldingen understreket også betydningen av utenrikstjenestens eksportfremmende virksomhet.⁶⁷ Har så norske økonomiske interesser vært en drivkraft bak norsk fredsbyggende diplomati? Her må vi stille spørsmål om norsk næringsliv og norske næringsinteresser på noen måte har blitt fremmet i de områdene Norge engasjerer seg i. Ble det fredsbyggende arbeidet igangsatt og/eller videreført for å fremme norske næringsinteresser i konfliktområdene eller i sentrale samarbeidsland? Man kan også spørre om det finnes mer indirekte virkninger av det norske engasjementet. Er det slik at et norsk omdømme som “fredsnasjon” gjør Norge til en attraktiv samarbeidspartner, og at man på den måten ser for seg en positiv effekt for norsk handel? Norge har ofte forsøkt å bygge fred i særlig vanskelige konflikter.⁶⁸ I hvilken grad har landet vært mottaker av norsk bistand? Har dette betydning for norske økonomiske interesser i landet?

STATUS OG PRESTISJE

Den tredje særinteressen er knyttet til aspirasjoner om status og prestisje. Merkevarerbygging, synlighet og omdømmepolitikk er viktige ingredienser. Globaliseringen har økt omdømmets betydning i internasjonal politikk, men status og prestisje har på den annen side vært ettertraktet i lang tid. Prestisjebegrepet har

65 Leiv Lunde m.fl., *Norske interesser...*, s. 99.

66 St.meld. nr. 11 (1989–90), *Om utviklingstrekk...*, s. 47.

67 *Ibid.*, s. 48.

68 Crocker et al., *Taming Intractable Conflicts*, s. 7–9, har identifisert enkelte kjennetegn ved “intractable conflicts”, eller vanskelige konflikter. Blant disse er at konflikten gjerne har vedvart over lengre tid, psykologiske sår stikker særlig dypt, gjentakende utbrudd av voldshandlinger og mangel på vilje til å søke en forhandlingsløsning.

vist seg vanskelig å definere. K. J. Holsti har hatt følgende tilnærming: “There is no precise meaning to these terms as applied to the relations between states, but let us simply use them in a common sense way: Political associations seek to generate deference, respect, and sometimes awe among others.”⁶⁹ Status og prestisje kan gi en stat en spesiell form for innflytelse gjennom det statsvitereen Joseph Nye har kalt “soft power” eller “myk makt”, eller ifølge Matlary “verdimakt”.⁷⁰ Nye fremholdt at myk makt “rests on the ability to shape the preferences of others”, og videre at den “co-opts people rather than coerces them”.⁷¹ Myk makt er altså overtalelses- eller overbevisningsmakt, i motsetning til den “harde” tvangsmakten. Myk makt kommer hovedsakelig fra tre kilder: “its culture (in places where it is attractive to others), its political values (when it lives up to them at home and abroad), and its foreign policies (when they are seen as legitimate and having moral authority)”.⁷² Dersom status og prestisje har hatt betydning som motiv bak norsk fredsbyggende innsats, bør studien vise at Norge aktivt har søkt å oppnå en synlig rolle i tilknytning til arbeidet. Synlighet kan oppnås på ulike måter, for eksempel ved møteaktivitet og mediaprofilering. Er det slik at norsk offentlig retorikk har forsøkt å styrke det norske omdømmet i tilknytning til fredsarbeidet? I denne sammenhengen er det også interessant å ha et øye til hvorvidt Norge har søkt å tilegne seg myk makt ved hjelp av fredsdiplomati.

TILGANG

Et aspekt som er nært knyttet til de tre særinteressene, kalles her tilgangsperspektivet. Utenriksminister Støre understreket for eksempel i sin utenrikspolitiske redegjørelse i 2008 hvordan engasjementet gir Norge *tilgang* til viktige internasjonale beslutningstakere og arenaer. Dette perspektivet er knyttet til særinteressene fordi det tidvis kan oppfattes som en *bieffekt* som oppnås ved fremme av andre interesser, og fordi tilgang kan nyttes til å fremme nettopp særinteresser. Økt tilgang til sentrale aktører i USA kan betraktes som en norsk sikkerhetsinteresse. Samtidig kan tilgangen nyttes til å rette oppmerksomhet mot saker som har direkte betydning for Norge. Det er likevel ønskelig å behandle tilgangsperspektivet som en selvstendig drivkraft i denne studien. Hovedårsaken er at dette er et aspekt som ofte trekkes frem og vektlegges av utenrikspolitiske

69 K. J. Holsti, *International politics. A framework for analysis* (New Jersey: Prentice Hall, 1995, 7. utgave), s. 107.

70 Janne Haaland Matlary, “Verdimakt blir viktigere”, *Dagbladet*, 14. juli 1999.

71 Joseph S. Nye Jr., *Soft power. The means to success in world politics* (New York: Public Affairs, 2004), s. 5.

72 *Ibid.*, s. 11.

aktører. Vi har allerede sett hvordan tilgang er en av tre begrunnelser som Støre vektla i sin redegjørelse i 2008. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt ønsket om økt tilgang har vært et igangsettende eller drivende motiv bak den norske innsatsen, eller om dette snarere har vært en positiv bieffekt som aktørene har oppdaget og erfart underveis. Studien vil se nærmere på om det fredsbyggende diplomati har gitt Norge økt tilgang til viktige aktører og fora. Har det for eksempel blitt lettere å sette opp møter og samtaler med stormakter og land som er viktige for Norge? Har fredsbyggingen bidratt til å gi Norge tilgang på relevant og aktuell informasjon fra ulike aktører, som har gjort Norge interessant og åpnere dører?

Tilgangsperspektivet har betydning for det som i denne studien kalles *overføringsverdi*. Dette innebærer for eksempel en mulighet til å flette inn flere punkter i en samtale, talepunkter som berører saksfelt av mer direkte interesse for Norge. Mange sentrale aktører understreker en slik overføringsverdi: “Petersen og Gahr Støre har begge påpekt den gunstige tilleggs-effekten som fredsarbeidet kan ha ved å gi ‘muligheter til å fremme norske synspunkter også i saker der vi har nasjonale interesser som det ellers kunne vært vanskelig å nå frem med’”.⁷³ Har norsk fredsbyggende diplomati vært motivert av ambisjoner om å opprette og vedlikeholde et større mulighetsrom for fremme av norske særinteresser? Gir norsk fredsbyggende diplomati anledning til å koble ulike saksfelt, og dermed fremme saker som er av mer direkte realpolitisk betydning for Norge? Hvorvidt en slik overføringsverdi har materialisert seg som et resultat av norsk fredsbyggende diplomati, undersøkes nærmere i kapittelet om tilgangsperspektivet. Tilgang betraktes således både som en interesse i seg selv, men også som et middel til å nå andre målsettinger.

GLOBALE FELLESINTERESSER

I tråd med det bredere interessebegrepet som studien legger til grunn, regnes også globale fellesinteresser som norske egeninteresser. Saksfeltene omfatter felles utfordringer, og målene er i utgangspunktet de samme for alle land. St.meld. nr. 11 (1989–90) identifiserer blant annet følgende globale fellesinteresser:

[N]orske interesser knytter seg i høy grad også til de globale fellesinteressene, som internasjonal fred og sikkerhet, et internasjonalt samfunn basert på folkerett og internasjonale atferdsregler som også verner om de små lands interesser,

73 Leira (red.), *Norske selvbilder...*, s. 13.

og en verdensøkonomi som gir grunnlag for en bærekraftig utvikling der den økologiske balansen bevares.⁷⁴

I St.meld. nr. 11 (1989–90) er multilateralisme generelt og blant annet arbeidet for å styrke FN spesielt betraktet som globale fellesinteresser.⁷⁵ Småstaten har en særlig interesse av en folkerettsbasert internasjonal orden. Mens en sterk internasjonal rettsorden og sterke globale institusjoner kan oppleves som en hemsko og en begrensning på nasjonal handlefrihet for store stater, kan det fra en småstats ståsted tvert imot oppfattes som en garanti mot maktmisbruk fra de store overfor de små. Dersom norsk fredsbygging er motivert av å bidra til en multilateral verdensorden generelt, og å styrke FN spesielt, bør det vise seg at Norge aktivt forsøker å trekke FN med, å gjøre organisasjonen relevant og synlig, og å fremme det bredere mellomstatlige samkvem.

St.meld. nr. 11 (1989–90) peker mot en endring i forholdet mellom særinteresser og globale fellesinteresser: “Det vil i årene som kommer være et økende samsvar mellom landenes egeninteresser og de globale fellesinteresser.”⁷⁶ En slik glidning vil kunne innebære at norsk FN-politikk og det multilaterale arbeidet i fremtiden i større grad kobles til særinteresser som for eksempel sikkerhetsinteresser. Motivundersøkelsen vil vise i hvilken grad og hvordan globale fellesinteresser har fungert som et motiv bak norsk fredsbyggende diplomati. Dette er en interessant kategori, særlig fordi den i utgangspunktet representerer en “møteplass” mellom de verdibaserte motivene og de øvrige interessebaserte motivene. Hvilken betydning har det dersom denne kategorien i større grad blir omtalt som en særinteresse?

INNENRIKSPOLITISKE HENSYN

De tre særinteressene, tilgangsperspektivet og de globale fellesinteressene skal som nevnt suppleres med ett innenrikspolitisk perspektiv. Dette perspektivet tar inn over seg de stadig tettere koblinger mellom utenriks- og innenrikspolitikk. Statsviter Robert D. Putnams “two-level game” synliggjør denne sammenhengen, hvor ønsket om å tilfredsstille grupperinger hjemme og forhold på den internasjonale scene til sammen former utenrikspolitiske beslutninger.⁷⁷ UD har i en slik sammenheng fungert som portvakt mellom de to arenaene. I tråd med oppfatningen om at skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikk i stadig større grad viskes ut ser vi i dag forekomsten av det enkelte har kalt “utenriks for

74 St.meld. nr. 11 (1989–90), *Om utviklingstrekk...*, s. 46.

75 Ibid., s. 50.

76 Ibid., s. 44.

77 Robert D. Putnam, “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, vol. 42, nr. 3 (1988): 427–460.

innenriksformål”. Dette er en “utenrikspolitisk utspillpolitikk som resultat av vinklingen mot enkeltsaker, hvor partier og enkeltpolitikere hopper på en sak med mulighet for uttelling på hjemmebane”.⁷⁸

Motivundersøkelsen vil vise hvorvidt innenrikspolitikk og innenrikspolitisk press har bidratt til å igangsette og/eller videreføre norsk fredsbyggende diplomati. Har det vært slik at forventninger og press fra interessegrupper og folkevalgte har påvirket norske myndigheters handlingsvalg? Et første mulig motiv som har sitt utspring i innenrikspolitiske hensyn kan være ønske eller press om å opprettholde og vedlikeholde et positivt selvbilde av Norge som fredsnasjon bygd på en altruistisk tradisjon. For det andre kan det være bevisst politikk å videreføre fredsengasjementet for å kompensere for sider ved norsk utenrikspolitikk. Utslaget blir i så tilfellet en type balansekunst. I et historisk perspektiv har et slikt motiv tidvis spilt en ikke ubetydelig rolle. På 1950-tallet fikk således fredsarbeidet delvis karakter av å være en avledningsmanøver, eller trykkventil, som kunne skape et positivt engasjement. Utenriksminister Halvard Langes utenrikspolitiske rådgiver, Arne Ording, skrev følgende i sin dagbok i 1952:

Halvard Lange la frem planen om norsk initiativ i spørsmålet om hjelp til underutviklede land. Tenkt på et område i India. Ingen publisitet før saken er i orden. God plan, det er nødvendig å gi folk noe positivt ved siden av de store forsvarsbevilgningene.⁷⁹

Vi kan altså tenke oss at fredsbygging delvis motiveres av et ønske om å kooperere engasjerte miljøer som ellers kan skape uro. Dette bidrar igjen til utenrikspolitisk konsensus og gir enkelte miljøer noe “ufarlig” som de kan engasjeres i og være stolte av. For det tredje kan det tenkes at kontinuerlig påtrykk fra interessegrupper i Norge kan bidra til å påvirke politikktutformingen. Slike interessegrupper kan også ha sitt opphav i diasporagrupper i Norge.

Vi skal særlig se på hvilken rolle norske egeninteresser har spilt som motiv bak norsk fredsarbeid. Av den grunn vil interessemotivene som er skissert ovenfor, vies særlig oppmerksomhet i analysedelen. Samtidig forventes at det finnes andre, styrende motiver bak norsk fredsbyggende diplomati. Disse sorteres under kategorien verdibaserte motiver, og det neste avsnittet skisserer hvordan slike motiver skal kunne identifiseres og drøftes.

78 Janne Haaland Matlary og Audun Halvorsen, “Bare når utenriks blir innenriks: utenrikspolitikken i partiene”, kap. 8 i *Norsk utenrikspolitisk praksis: aktører og prosesser*, (red.) Birgitte Kjos Fonn et al. (Oslo: Cappelen akademiske, 2006), s. 191–192.

79 Sitert i Pharo, “Den norske fredstradisjonen...”: 253.

Verdibaserte motiver

“[K]ravet til den ideelle fordring i utenrikspolitikken er større i Norge enn i de fleste andre land ...”, sa utenriksminister Knut Frydenlund i en redegjørelse for Stortinget i 1981.⁸⁰ Den ideelle fordring som Frydenlund snakket om, kalles her verdibaserte motiver. Verdier som nestekjærlighet og solidaritet representerer mulige motiver bak norsk fredsbyggende innsats. Motivene kan samtidig ligge på ulike *nivå*. Mens mer praktiske hensyn kan komme i forgrunnen når en beslutning skal tas, kan verdier ligge “i bunnen”. Verdier som er viktige for det norske samfunnet, blir således ofte omtalt som et verdigrunnlag. St.meld. nr. 11 (1989–90) slår fast at:

Norsk utenrikspolitikk også har et *verdimessig grunnlag*. Dette grunnlag er nedfelt bl.a. i det kristne medmenneskelighetssyn og i arbeiderbevegelsens solidaritetsbegrep. Det sterke engasjement i norsk opinion om at Norge må hjelpe mennesker i nød er et eksempel på denne siden av vår utenrikspolitikk.⁸¹

Disse verdiene ønsker man å overføre til praktisk utenrikspolitikk. Det kan være slik at motiver som springer ut av et slikt verdigrunnlag, formuleres annerledes enn de mer håndfaste motivene.

Enkelte omtaler de verdibaserte motivene som altruisme. Her foretrekkes merkelappen verdibaserte motiver. Altruisme forstås ofte som en drivkraft som er motsatsen til egennytte. Altruisme gir opphav til handlinger som ikke er ment å skulle bringe fordel til en selv. Her antas at det fredsbyggende diplomati kan være motivert av både verdibaserte motiver og egennytte på samme tid. Men: De verdibaserte motivene kan også påvirke politikktutforming på egenhånd, på samme måte som interesser. Dette innebærer ikke nødvendigvis at verdiene og interessene står i motstrid, snarere kan det være slik at for eksempel interessedimensjonen er fraværende i konkrete tilfeller.

Chester A. Crocker og hans medforfattere har valgt å kalle de verdibaserte motivene for “humanitære motiver”. Ifølge forfatterne påtar staten seg i dette tilfellet et oppdrag som megler grunnet humanitære formål. Et etisk imperativ gjør seg gjerne gjeldende, kombinert med en sterk folkelig opinion. Dette motivet kan ligge bak beslutninger til tross for at staten ikke har strategiske interesser knyttet til konflikten.⁸² Denne kategorien deler kjennetegn med de verdibaserte

80 Knut Frydenlund, utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 18. mars 1981.

81 St.meld. nr. 11 (1989–90), *Om utviklingstrekk...*, s. 49 (kursiv i original).

82 Crocker et al., *Taming Intractable Conflicts*, s. 27. De to andre motivkategoriene Crocker et al. identifiserte er strategiske motiver og regional sikkerhet/governance-motiver.

motivene. Felles for disse er at de bunner i uselviske vurderinger. De verdibaserte motivene antas også å ha en universell gyldighet, slik for eksempel utenriksminister Johan Jørgen Holst uttrykte det i en redegjørelse for Stortinget i 1993:

De verdier som bærer vår egen samfunnsordning, respekten for menneskerettighetene, likhet for menneskene, samhold og nestekjærlighet, særlig overfor dem som har det tungt og vondt, må også gjennomstrømme vår utenrikspolitikk, fordi de er verdier med universell gyldighet. De forplikter også utover våre egne grenser.⁸³

Dersom fredsdiplomati i større eller mindre grad er motivert av verdier, vil det begrunnes med verdier som nestekjærlighet og solidaritet. Humanitære vurderinger er også et verdibasert motiv. Studien vil søke å påvise hvilken rolle slike motiver har spilt som drivkraft bak norsk fredsdiplomati.

Motiver på det institusjonelle og personlige nivå

En rekke aktører påvirker norsk utenrikspolitikk, til tross for grunnsetningen om at utenrikspolitikk er regjeringens prerogativ. I forbindelse med fredsbygging og engasjementspolitikk kan institusjonelle og personlige faktorer synes særlig viktig.⁸⁴ Derfor suppleres her de statlige motivene med motiver på institusjonelt og personlig nivå. Disse inndeles på samme måten som de statlige motivene, i henholdsvis interessebaserte og verdibaserte motiver.

Egeninteresser på det institusjonelle plan knyttes til det som skjer når deltakelse blir et mål i seg selv.⁸⁵ Vi kan snakke om engasjementets egendynamikk. Dette er hva Leira kaller “engasjement for engasjementets skyld”.⁸⁶ Prosessene skaffer organisasjonen penger, arbeidsplasser og oppmerksomhet. På denne måten blir organisasjonens relevans og overlevelse, altså egeninteresser, knyttet til prosessen. I et slikt tilfelle vil ikke alle personer som arbeider med prosessene nødvendigvis kunne gi uttrykk for *hvorfor* de driver med det de gjør. Max Webers forestilling om byråkratienes selvoppholdelsesdrift blir relevant i denne

83 Johan Jørgen Holst, utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 25. oktober 1993.

84 I artikkelen “Fredsindustrien” skriver for eksempel Kjetil Wiedswang at målet med opprettelsen av UD's Seksjon for fred og forsoning i 2004 var “... å få system på området som i et tiår hadde vært overlatt svært mye privat politisk initiativ”, *Dagens Næringsliv*, 31. mars 2007.

85 Se for eksempel Janne Haaland Matlary, “Norske interesser og global orden; FNs betydning”, i *Våre interesser i en bedre organisert verden*, i serien *Globale Norge – hva nå? Friske blikk på norsk utenrikspolitikk* (Oslo: Utenriksdepartementet, 2007), s. 115.

86 Leira (red.), *Norske selvbilder...*, s. 37.

sammenheng. Finnes for eksempel institusjonelle mekanismer som holder prosessene gående?

De institusjonelle egeninteressene må suppleres av individuelle egeninteresser. Ambisiøse enkeltpersoner har vært instrumentelle i utformingen og utøvelsen av norsk engasjementspolitikk. I forlengelsen av dette må vi spørre oss: Er det slik at enkeltpersoner har en personlig interesse av å initiere og videreføre et engasjement? Hvilken rolle spiller eventuelt slike motiver i norsk fredsbyggende diplomati? Dersom man er plassert innenfor de rette strukturene, vil både nettverk og tilgang til midler muliggjøre et engasjement. Hvorfor skulle så enkeltpersoner ha interesse av å utløse og drive norsk fredsbygging? Mulige svar er visjoner, aspirasjoner om attraktive verv og posisjoner samt ønske om status og anseelse, endog et ønske om å "skrive seg inn i historien". Både når det gjelder de institusjonelle og personlige egeninteressene, må vi ha et øye til hvorvidt disse kan ha endret seg over tid.

Dersom enkeltpersoner er drevet av verdibaserte motiver, vil de trolig uttrykke at å bidra i fredsbyggende arbeid oppfattes som meningsfylt, solidarisk og nyttig. De har et genuint ønske om å hjelpe dem som lider og er svært dårlig stilt. På det organisasjonsmessige nivå kan det tenkes at en organisasjon internaliserer verdier, både fra de personene som har sitt daglige virke i institusjonen og øvrige verdier som oppfattes som viktige for samfunnet ellers. Embetsverket vil antakelig også søke å fremme de verdier som til enhver tid oppfattes som viktige for den politiske ledelse. Både for enkeltpersoner og institusjoner kan det uegenlyttige fredsarbeidet således bli en viktig del av deres identitet.

De kildemetodiske utfordringer knyttet til å avdekke personlige motiver er svært store. Dette gjelder særlig for utenrikspolitiske beslutninger av nyere dato, hvor involverte enkeltpersoner fremdeles er del av det utenrikspolitiske etablissementet. Sannsynligvis gjelder dette også for de som ikke lenger arbeider med fredsdiplomati. Det kan være vanskelig å vite om de motivene intervjuobjektene omtaler er reelle, eller om de snarere er et uttrykk for hva som anses mest hensiktsmessig og "korrekt" i øyeblikket. Likevel er det ønskelig å se om det empiriske materialet gir grunnlag for å drøfte disse dimensjonene.

NORSK FREDSBYGGING I FIRE LAND

Fire caser har blitt valgt for å belyse motivene bak norsk fredsdiplomati. Disse er Guatemala, Bosnia-Hercegovina, Sri Lanka og Sudan.⁸⁷ Valg av caser er basert på tre kriterier. Det første er geografisk spredning. Hensikten er å kunne se hvorvidt og eventuelt hvordan geopolitisk plassering påvirker motivporteføljen. Det andre kriterium er spredning i tid. Studien fokuserer på perioden fra den kalde krigens slutt og frem til i dag, så det er ønskelig at den norske innsatsen dekker ulike tidspunkt innenfor dette tidsvinduet. På denne måten vil jeg søke å identifisere graden av bestandighet. Det tredje kriterium er at den norske innsatsen kan karakteriseres som et fredsbyggende diplomati.

Andre caser trekker jeg frem i den grad jeg anser det som fruktbart. Norge har gjort og gjør en innsats for fred i en rekke land og regioner, blant annet i Midtøsten, på Haiti og i Colombia. Med unntak av Midtøsten har den norske innsatsen i disse tilfellene fått noe mindre oppmerksomhet enn hva gjelder de fire valgte casene. Den norske innsatsen for fred i Midtøsten, nærmere bestemt “Oslo-prosessen” som kulminerte i “Oslo-avtalen”, står i en særstilling.⁸⁸

De fire casene har noen likhetstrekk. Til dels store ressurser har vært brukt i alle tilfellene, og de har vært gjenstand for mye oppmerksomhet og interesse.⁸⁹ Mediedekningen har tidvis vært omfattende hjemme i Norge, og engasjementene har i varierende grad også blitt omtalt i internasjonal presse.⁹⁰ Samtidig representerer casene en ønsket grad av variasjon. Bosnia skiller seg særlig ut fra de øvrige tre casene. Her bidro Norge med forholdsmessig store antall militære

87 Bosnia-Hercegovina vil heretter refereres til som Bosnia.

88 For norsk litteratur om fredsprosessen i Midtøsten, se for eksempel Hilde Henriksen Waage, *Peacemaking is a Risky Business. Norway's role in the Peace Process in the Middle East, 1993–1996*, PRIO Report nr. 1 (Oslo: International Peace Research Institute, 2004) og Waage, “Norwegians? Who need Norwegians?”

89 Flere intervjuobjekter, blant annet Egeland, intervju 9. oktober 2008 og Jon Hanssen-Bauer, intervju 16. september 2008, understreket at arbeidet med fredskanaler og som medspiller i konflikter ikke har vært et kostbart prosjekt.

90 Pressetalsmann i UD fra 1992 til 2000, Ingvard Havnen, fremholdt at det i forbindelse med Midtøsten tok litt tid før norsk presse forstod hva som foregikk. Internasjonal presse skjønnte det tidligere. Han sa videre at norsk presse tenderer til å være noe provinsiell og kan ha vanskeligheter med å ta innover seg internasjonale hendelser. Selv med et høyprofilert internasjonalt norsk engasjement kan det i en del tilfeller være vanskelig å tiltrekke seg norsk presses oppmerksomhet. Intervju, 17. oktober 2007. En artikkel i Dagbladet viser til et konkret eksempel relatert til Sri Lanka: “23. februar kunne – av alle – utenriksminister Petersen kunngjøre en gjensidig våpenhvile mellom partene, med klare regler og med en nordisk overvåkingsstyrke. I BBC kom dette på toppen av nyhetssendingene, men i NRK Dagsrevyen langt nede, sier en hoderystende norsk diplomat.” Einar Hagvaag, “I krig for fred”, *Dagbladet*, 13. oktober 2002.

styrker, samtidig som bidraget til fredsprosessen var mindre synlig. Thorvald Stoltenberg arbeidet for FN, ikke for den norske utenriktjenesten. “Den norske modellen” og Norges antatte spesielle forutsetninger i fredsarbeid var dessuten av liten betydning. Til tross for store ulikheter er det grunn til å tro at å inkludere Bosnia vil være fruktbart for motivanalysen. Undersøkelsen vil vise om motivporteføljen endres av faktorer som geografisk nærhet. Bosnia-caset vil kunne bringe frem nye perspektiver.

Midtøsten-prosessen har vært gjenstand for omfattende internasjonal og nasjonal forskning. Historien om det norske fredsarbeidet og engasjementspolitikken i Bosnia, Sudan, Sri Lanka og Guatemala er så langt ikke skrevet, men ulike aspekter ved de norske engasjementene har blitt undersøkt og evaluert.⁹¹ Enkelte hovedoppgaver har sett nærmere på de norske bidragene i en bredere engasjementspolitisk sammenheng, og tre av dem må nevnes spesielt. Marte Cecilie Baumann tar i sin hovedoppgave i statsvitenskap for seg drivkrefter bak og begrunnelser for norsk engasjementspolitikk på Balkan. Hun konkluderte med at den norske engasjementspolitikken på Balkan har hatt et tosidig formål fra myndighetenes side: “Dels skal den springe ut av et ønske om å gjøre noe for befolkningen i land som er dårligere stilt enn oss selv. Dels skal den være et ledd i sikringen av egne nasjonale behov ...”⁹² Arne Follerås så i sin hovedfagsoppgave i historie nærmere på norsk bistand til Sri Lanka, med hovedfokus på perioden fra 1983 til 1994.⁹³ Follerås drøftet norske avveininger og hvordan den etniske konflikten og bruddene på menneskerettigheter førte til endringer i den norske bistandspolitikken. Han diskuterte også hvordan ulike aktører påvirket og formet politikken. Studien er i stor grad basert på arkivmateriale fra UD og Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD). Til tross for at Follerås hovedsakelig så på perioden før 1994, drøftet han også det norske fredsarbeidet i nyere tid. Roy Krøvel så i sin hovedoppgave i statsvitenskap på den norske rollen i fredsprosessen i Guatemala, og også han gjorde flittig bruk av arkivmateriale fra UD.

91 Se for eksempel Gunnar M. Sørbo et al., *Norwegian assistance to countries in conflict: the lesson of experience from Guatemala, Mali, Mozambique, Sudan, Rwanda and Burundi*, Evaluation Report, nr. 11 (Oslo: Utenriksdepartementet, 1998); Hilde Salvesen, *Guatemala: five years after the peace accords: the challenges of implementing peace: a report for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs*, Prio report, nr. 1 (Oslo: International Peace Research Institute, 2002); og Wenche Hauge, *Norwegian peacebuilding policies: lessons learnt and challenges ahead: contribution to the joint Utstein study on peacebuilding*, Evaluation Report, nr. 2 (Oslo: Utenriksdepartementet, 2004).

92 Marte Cecilie Baumann, *Beretninger om begrunnelser. En studie av normative orienteringer til grunn for norsk engasjement på Balkan*, hovedoppgave i statsvitenskap (Oslo: Universitetet i Oslo, 2000), s. 90.

93 Arne Follerås, *Samaritan i skuddlinjen: konflikten på Sri Lanka og norsk bistand 1983–94*, hovedoppgave i historie (Oslo: Universitetet i Oslo, 2002).

Innsynet i UD's arkiv og tyngdepunktet for Krøvels hovedoppgave er perioden 1990–94.⁹⁴ Universitetet i Bergen har stått sentralt i forskningen om Sudan, men denne tar i liten grad for seg norsk engasjementspolitikk i landet.

I de neste avsnittene skisseres hovedtrekk ved norsk engasjementspolitikk i de fire valgte casene. En bredere gjennomgang flettes inn i analysen, der casene bidrar til å belyse den norske motivporteføljen.

Guatemala

Det norske engasjementet i Guatemala startet i 1976. Kirkens Nødhjelp og andre norske frivillige organisasjoner bidro i nødhjelpsarbeidet etter et voldsomt jordskjelv som hadde rammet landet. Ifølge Kirkens Nødhjelps Petter Skauen så de norske bistandsarbeiderne etter kort tid at det var noe annet enn jordskjelvet som tynget Guatemala.⁹⁵ Væpnet oppstand og etnisk basert vold hadde rystet landet i en årrekke. Vekslende militærdiktaturer førte en langvarig borgerkrig mot ulike geriljagrupperinger, som på 1980-tallet samlet seg under paraplyen Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (Revolusjonær Nasjonal Enhet), URNG. Da nødhjelpsfasen var over, ble Kirkens Nødhjelp oppfordret av indianerbefolkningen til å bli i landet. I 1978 vedtok organisasjonen at arbeidet i Guatemala skulle fortsette, og en rekke utviklingsprosjekter ble igangsatt.⁹⁶

I januar 1986 ble en sivil regjering innsatt i Guatemala, med den kristendemokratiske presidenten Vinicio Cerezo ved roret. Dette endret forutsetningene for norsk politikk overfor Guatemala. Som generalsekretær for Det Lutherske Verdensforbund (LVF) tok Gunnar Stålsett initiativ til et forhandlingsmøte i Norge. Møtet mellom representanter for guatemaltekeiske myndigheter, representert ved den nasjonale forsoningskomité, og URNG ble arrangert i Oslo i mars 1990. Utenriksminister Kjell Magne Bondevik og Latin-Amerika-rådgiver Herberth Linder deltok ved møtets begynnelse og slutt. Stålsett fungerte som vert og arrangør for møtet på vegne av LVF, med bistand fra sekretariatet i Mellomkirkelig råd.⁹⁷ Møtet resulterte i en enighet om dokumentet “Basic accord on the search for peace through political means”, også kalt “Oslo-avtalen”. Dokumentet trakk opp rammene for videre møter mellom guatemaltekeiske sivile organisasjoner og geriljaen. Møtet i 1990 ble startskuddet for et norsk politisk

94 Roy Krøvel, *UD, URNG og freden i Guatemala*, hovedoppgave i statsvitenskap (Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), 1999).

95 Skauen, intervju 16. september 2008.

96 Ibid.

97 Basert på intervju med Gunnar Stålsett, 28. august 2008.

engasjement i Guatemala, og norsk UD ble koblet aktivt inn i oppfølgingen.⁹⁸ Norge etterstrebet samtidig å ha best mulig oversikt over de elementene som spilte inn i fredsprosessen.⁹⁹ Høsten 1990 tok den tredje Brundtland-regjeringen over i Norge, og Jan Egeland ble politisk rådgiver og senere statssekretær i UD. Han fulgte opp det norske engasjementet i Guatemala.

Optimismen var stor etter det vellykkede møtet i Oslo i 1990. I 1993 oppstod det imidlertid en krise i fredsprosessen, som en følge av president Jorge Serranos “selvkupp”.¹⁰⁰ Et gjennombrudd for prosessen kom likevel allerede i 1994, og innledet “sjarmøretappen” av den guatemalteke fredsprosessen.¹⁰¹ I 1994 ble det bestemt at FN skulle spille en sterkere rolle. Samtidig ble arbeidet til en vennelandsgruppe for fredsprosessen intensivert.¹⁰² Norge deltok sammen med fem andre land: Colombia, Venezuela, Mexico, Spania og USA. Vennegruppen var aktiv både i New York, Mexico og Guatemala City. I New York holdt vennegruppens FN-delegasjoner tett kontakt med FN og FNs fredsforhandlere. URNG ble ledet av kommandanter i eksil i Mexico, samtidig som en del av forhandlingene foregikk der. Den norske ambassadøren i Mexico var sideakkreditert til Guatemala. På samme tid opprettet Norge en chargé d'affaires-stasjon i Guatemala City. Noe av formålet var å komme i bedre inngrep med de guatemalteke aktørene, samt komplettere vennegruppens møter i Guatemala. Norge arrangerte også et nytt forhandlingsmøte i Oslo sommeren 1994. Samme

98 Det bør nevnes at den guatemalteke fredsprosessen ikke begynte med møtet i Oslo i 1990. Før dette hadde det vært arrangert møter i Madrid i 1987 og senere på Costa Rica. Dessuten hadde Contadora-bevegelsen (første halvdel av 1980-tallet) og Esquipulas II (1987) bidratt til å skape bevissthet om hva som måtte gjøres for å få til en fredsavtale for Guatemala. Se Roy Krøvel, “Norge og freden i Guatemala”, *Internasjonal Politikk*, vol. 58, nr. 2 (2000): 251–260.

99 *Ibid.*: 253.

100 President Serranos forsøk på “selvkupp”, eller *autogolpe*, innebar blant annet at det ble innført unntakstilstand, samt forsøk på å oppløse nasjonalforsamlingen og landets høyesterett. Kuppet ble støttet av den guatemalteke hæren. “Selvkuppet” ble oppfattet som et potensielt svært alvorlig tilbakeslag for fredsprosessen i Guatemala. I denne sammenheng ble situasjonen i Guatemala tatt opp i DUUK under punktet eventuelt. En representant bad utenriksministeren om en redegjørelse om hvorvidt Norge ville bidra til å få prosessen på rett kjøll igjen. I redegjørelsen ble det norske engasjementet bekreftet, og de siste utviklingstrekk ble gjennomgått.

101 Fredrik Arthur, intervju 19. september 2008.

102 For mer informasjon om vennegrupper generelt og vennegruppen for fredsprosessen i Guatemala spesielt: Teresa Whitfield, *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends and the Resolution of Conflict* (Washington: United States Institute of Peace, 2007), kap. 3, “Friends and the ‘Ripening’ of Peace in Guatemala”, s. 79–103.

år initierte Norge et militært spor.¹⁰³ Det ble ansett som avgjørende at Guatemalas militære ble engasjert i prosessen. Dette resulterte i visitter og gjensitter av norske og guatemaltekkiske offiserer. Norge støttet også en rekke økumenske møter, hvor LVF og Stålsett var primus motor.

Det ble undertegnet delavtaler i Mexico by, Oslo, Stockholm og Madrid mens den endelige fredsavtalen ble undertegnet i Guatemala by 29. desember 1996. Dette markerte slutten på 36 års borgerkrig, som hadde kostet 150 000 guatemaltekkere livet. I 1997 deltok Norge med tre militære offiserer til FN-sen-delaget The United Nations Verification Mission in Guatemala (MINUGUA). MINUGUA ble opprettet i 1994 for å overvåke gjennomføringen av menneskerettighetsavtalen, og overvåket fra 1996 iverksettingen av fredsavtalen. Etter fredsavtalen ble Guatemala en stor mottaker av norsk bilateral bistand. I 1997 ble det opprettet en norsk ambassade med stedlig ambassadør i Guatemala City.

Bosnia-Hercegovina

Norge og Jugoslavia hadde forbindelser på mange plan allerede under den kalde krigen. Nordmenn var godt kjent med Jugoslavias adriaterhavskyst som et attraktivt feriemål. Det hadde dessuten oppstått nære bånd mellom Jugoslavia og Norge etter andre verdenskrig. Blant annet hadde nordmenns behandling av jugoslaviske krigsfanger i Norge under andre verdenskrig bidratt til å skape et nært forhold. De gode relasjoner ble opprettholdt blant annet gjennom Norsk Jugoslavisk Samband.¹⁰⁴

Krigene på Balkan kom overraskende på alle.¹⁰⁵ Oppløsningen av Jugoslavia startet sommeren 1991, da republikkene Slovenia og Kroatia erklærte sin uavhengighet. Bosnia fulgte etter i oktober 1991. Kampene som brøt ut i Bosnia stod noe forenklet mellom den bosniske muslimskdominerte regjeringen, etter hvert i allianse med kroatisk grupperinger, og serbiske separatister. Norge

103 Ifølge Skauen, intervju 16. september 2008, startet det militære sporet i 1994 med et møte i Genève hvor fire guatemaltekkiske offiserer deltok. Disse ble senere tatt med til Norge, og dette førte til flere samlinger i Norge. Norske offiserer dro også på gjensitt til Guatemala, blant disse tidligere forsvarssjef general Vagleik Eide. Det militære sporet førte til at militære aktører engasjerte seg i fredsprosessen. Rolf Berg, ambassadør til Mexico i perioden 1992 til 1995, fremholdt at etter Norge initierte dette militære sporet, støtte ikke de norske aktørene på problemer med å få satt opp møter med militære aktører som hæroffiserer og Forsvarssjefen. Intervju 2. september 2008.

104 Ragnar Moen, "Norges 'vindu mot øst'", *Aftenposten*, 19. juli 1999. For mer om forholdet mellom Norge og Jugoslavia, se Moen, *Østenfor Vest og vestenfor Øst: Jugoslavia i norsk utenrikspolitikk, 1945–1965*, hovedoppgave i historie (Oslo: Universitetet i Oslo, 1997).

105 Stoltenberg, intervju 23. september 2008 og Jan Braathu, intervju 27. august 2008.

engasjerte seg umiddelbart i Bosnia. Det norske engasjementet bestod av humanitær hjelp, bidrag til FNs militære styrker samt forhandlingsstøtte. Den norske humanitære innsatsen omfattet blant annet etablering av flyktninglandsbyer, boligprosjekter, helseprogrammer og leveranser av mat og medisiner. Norske frivillige organisasjoner spilte en viktig rolle i det humanitære arbeidet, deriblant Norsk Folkehjelp, Norges Røde Kors og Flyktningerådet (fra 2005 Flyktninghjelpen).¹⁰⁶ Norge mottok også nærmere 13 000 flyktninger i perioden fra 1992 til 1996.¹⁰⁷ FNs sikkerhetsråd vedtok i 1991 en resolusjon om opprettelsen av en fredsbevarende operasjon, UN Protection Force (UNPROFOR). Fra 1992 til 1996 bidro Norge med til sammen 4401 soldater til FN-styrken.¹⁰⁸

Sommeren 1993 ble utenriksminister Thorvald Stoltenberg anmodet av FNs generalsekretær om å påta seg oppgaven som FNs fredsmegler på Balkan. Stoltenberg tok noe nølende denne utfordringen og ble i stillingen frem til høsten 1995.¹⁰⁹ En rekke andre nordmenn var også involvert i konfliktene på Balkan. General Vagleik Eide var nestkommanderende for FN-styrkene og militær rådgiver for Stoltenberg. Jan Egeland ble med Stoltenberg de første par månedene av megleroppdraget, og gikk så tilbake til sin stilling som statssekretær i UD. Knut Vollebæk overtok stafettspinnen etter Jan Egeland.¹¹⁰

Våren 1995 tilspisset situasjonen i Bosnia seg, og det ble gjort forberedelser til en eventuell evakuering av FN-styrkene. Samme sommer ble situasjonen ytterligere forverret, og enkelte såkalte "sikre soner" ble utsatt for angrep. FN-styrkene var maktesløse. Høsten 1995 toppet det seg. Den humanitære situasjonen var kraftig forverret, og fredsforhandlingene hadde nærmest stoppet opp. I november 1995 presset amerikanerne igjennom en forhandlingsløsning. Resultatet ble Dayton-avtalen og etableringen av en Nato-ledet implementeringsstyrke i Bosnia, IFOR. I 1997 ble denne omgjort til en stabiliseringsstyrke, SFOR. I 1995–96 deltok Norge med totalt 1777 soldater til IFOR-styrken, mens Norge fra 1996 har bidratt med 3650 soldater til SFOR.¹¹¹ Fredsavtalen medførte en dreining i norsk humanitær bistand, til mer langsiktige oppgaver som

106 Beskrivelse av humanitær innsats samt involverte frivillige organisasjoner er basert på orientering i møte i DUUK, sak nr. 3, 7. januar 1994.

107 St.meld. nr. 13 (1999–2000), *Hovedtrekk i fremtidig norsk bistand til landene i Sørøst-Europa*, s. 8.

108 *Internasjonale operasjoner: historie*, "Norsk deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner", oppdatert 26. april 2002 (Forsvaret [online 1 sept 2008]).

109 Se Thorvald Stoltenberg og Kai Eide, *De tusen dagene. Fredsmeglere på Balkan* (Oslo: Gyldendal, 1996), s. 20.

110 *Ibid.*, s. 80.

111 *Internasjonale operasjoner: historie*, "Norsk deltakelse...". Den Nato-ledede SFOR-styrken ble avsluttet i 2004. EU-styrken EUFOR overtok ansvaret.

infrastruktur, demokratiarbeid og menneskerettighetsspørsmål. Norsk bistand til Bosnia har vært og er fremdeles betydelig.

Sri Lanka

Et norsk engasjement på Sri Lanka kan dateres tilbake til 1960-tallet. Norges Godtemplar Ungdomsforbund (NGU) var engasjert på Sri Lanka fra 1967, og i 1977 ble Sri Lanka et hovedsamarbeidsland for norsk bistand.¹¹² Samme år opprettet NORAD et kontor i Colombo.¹¹³ Norske interesser på Sri Lanka ble ivaretatt av ambassaden i New Delhi, gjennom sideakkreditering.

I juli 1983 brøt det ut opprør på Sri Lanka. Årene som fulgte var preget av en etnisk konflikt mellom tamilene, som hovedsakelig holdt til nord og nordøst på øya, og den singalesiskdominerte regjeringen i Colombo. Geriljaorganisasjonen LTTE (Liberation Tamil Tigers Eelam) kjempet for en selvstendig tamilsk stat. Norge hadde ingen særskilt rolle i fredsprosessen på Sri Lanka på 1980-tallet. Imidlertid tilstrebet UD å holde seg oppdatert om de ulike initiativer som ble tatt, og den første regjeringen Brundtland fulgte forhandlingsforsøkene med et øye til mulige norske bidrag til en løsning.¹¹⁴

Sommeren 1990 ser vi spirene til et norsk engasjement. Da borgerkrigen brøt ut igjen etter nærmere tre års opphold sommeren 1990, ble utviklingsarbeider og tidligere leder av Venstre Arne Fjørtoft anmodet av den srilankiske utenriksministeren om å undersøke mulighetene for at Norge kunne hjelpe med å opprette kontakt med LTTE.¹¹⁵ Fjørtoft tok kontakt med statssekretær Knut Vollebæk, som igjen kontaktet utenriksminister Kjell Magne Bondevik. Bondevik var positiv. Norge var rede til å være vertskap for samtaler mellom LTTE og regjeringen. Planene måtte imidlertid skrinlegges, på grunn av praktiske problemer.¹¹⁶

På nyåret 1991 inviterte UD til en meningsutveksling om utviklingen på Sri Lanka, og samlet en rekke aktører, deriblant NGOer, interesseorganisasjoner og Fjørtoft. I etterkant av dette tilbød Norge offisielt å være vertskap for forhandlinger mellom partene.¹¹⁷ Den norske ambassaden i New Delhi ble i økende grad deltaker i kontaktarbeidet utover på 1990-tallet.¹¹⁸ Noe av begrunnelsen for

112 Dette ble vedtatt etter omfattende diskusjoner i Stortinget. For detaljert drøftning, se Follerås, *Samaritan i skuddlinjen*, s. 22–26.

113 *Ibid.*, s. 24.

114 *Ibid.*, s. 151–152.

115 Arne Fjørtoft, *Rapport frå paradisi: – ein idé om fred og utvikling* (Sandnes: Commentum Forlag, 2007), s. 99–101.

116 Follerås, *Samaritan i skuddlinjen*, s. 160.

117 *Ibid.*, s. 161.

118 *Ibid.*, s. 166–167.

dette kan ha vært signaler fra srilankiske myndigheter om vanskeligheter med å skille Fjørtofts virksomhet fra offisiell norsk virksomhet. Fjørtoft forsøkte på ulike vis å bringe partene til forhandlingsbordet. Disse forsøkene var finansiert av norsk UD, men det ble ikke ansett som et offisielt norsk bidrag. Norge gjorde samtidig forsøk på å få FN involvert i fredsarbeidet på Sri Lanka.¹¹⁹

I 1996 opprettet Norge ambassade på Sri Lanka. I 1999 ble Norge anmodet av begge partene om å bidra til å etablere en dialog mellom dem. Denne henvendelsen ble besvart positivt. Erik Solheim fikk permisjon fra Stortinget og ble utnevnt til Norges fredsutsending.¹²⁰ Det følgende året formidlet Norge flere budskap mellom partene og forsøkte å bygge opp tillitt. Den norske rollen på Sri Lanka ble offentlig kjent i januar 2000, da president Chandrika Kumaratunga omtalte den i et intervju med BBC. Norge hadde fått rollen som offisiell tilrettelegger i fredsbestrebelsene på Sri Lanka.

Våren 2001 brøt våpenhvilen sammen, og det ble iverksatt militære offensiver på Jaffna-halvøya. Det norske engasjementet ble nedtonet. Etter regjeringsskiftet i Norge høsten 2001 var statssekretær i UD Vidar Helgesen og spesialutsending Erik Solheim sentrale norske aktører i arbeidet for fred på Sri Lanka. I desember 2001 førte et regjeringsskifte på Sri Lanka til en ny midlertidig våpenhvile, fornyet vilje til dialog og en ny anmodning om norsk bistand som tilrettelegger. En avtale om våpenhvile ble fremforhandlet i februar 2002. Som del av denne avtalen ble det opprettet et norskledet nordisk observatørkorps, Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM). Fredsforhandlingene brøt sammen i 2003, og siden 2006 har krigshandlingene blusset opp igjen. I januar 2008 ble våpenhvileavtalen sagt opp. Sammenbruddet har ført til en eskalering av konflikten.

Sudan

Det norske engasjementet i Sudan kan dateres tilbake til 1960-tallet. På denne tiden ble det etablert et utvekslings- og forskningssamarbeid mellom Universitetet i Khartoum og Universitetet i Bergen. På 1970-tallet ble private hjelpeorganisasjoner engasjert i landet, særlig Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp, den siste fra 1972. Kirkens Nødhjelp opererte både i sør og i nord, mens Norsk Folkehjelp konsentrerte sin virksomhet om de sørlige delene av landet.¹²¹ Begge

119 Ibid., s. 162.

120 Daværende stortingsrepresentant Erik Solheim hadde bodd hos Arne Fjørtoft på Sri Lanka i 1997, i forbindelse med arbeidet med sin bok *Nærmere*. Under besøket hadde Fjørtoft arrangert møter med en del sentrale personer. Solheim oppfattet at Fjørtoft hadde et utstrakt kontaktnettverk i landet. Intervju Solheim, 2. desember 2008.

121 For mer informasjon om KNs innsats i Sudan: Aud V. Tønnessen, *Kirkens Nødhjelp. Bistand, tro og politikk* (Oslo: Gyldendal, 2007). Se særlig kap. 6: "En bistandsorganisasjon i Sudan", s. 105–130.

de to søylene av det norske engasjementet vedvarte til tross for den stadig eskalerende borgerkrigen i landet, mellom det hovedsakelig kristne, afrikanske sør og det mer arabisk, muslimske nord. Borgerkrigen brøt på nytt ut i Sudan i 1983. I 1989 arrangerte Universitetet i Bergen et seminar om konflikten i Sudan, støttet av Departementet for Utviklingshjelp (DUH). Både regjeringssiden, opposisjonen og opprørsbevegelsen Sudan People's Liberation Army/Movement (SPLA/M) var representert. Seminaret bidro ikke til konkrete fremskritt i fredsprosessen, men kan likevel ha bidratt til å sette Norge på kartet som en mulig medspiller i denne prosessen.¹²²

I 1990 ble det tatt et nytt, norsk initiativ. Denne gangen hadde Terje Rød-Larsen fått penger fra UD slik at han sammen med Johan Jørgen Holst og Gunnar M. Sørbø kunne dra på en hektisk rundreise sommeren 1990.¹²³ Følget besøkte blant annet Carter-senteret i Atlanta, Washington, Genève og London. På dette tidspunkt tjenestegjorde Rød-Larsens kone, Mona Juul, ved ambassaden i Kairo. Ambassadøren i Kairo var sideakkreditert til Sudan. Dette initiativet førte imidlertid ingen steds hen. Arbeidet for fred i Sudan hadde dessuten fått vanskeligere vilkår etter militærkuppet i 1989.¹²⁴

Det offisielle Norge ble stadig mer engasjert i Sudan utover på 1990-tallet. I 1993 var Kirkens Nødhjelp involvert i et initiativ som tok sikte på å samle de ulike fraksjonene i SPLA/M. Som del av dette arbeidet foreslo organisasjonen et fredsmøte. Statssekretær Egeland gav sin tilslutning til å arrangere et slikt møte i Oslo.¹²⁵ Heller ikke dette initiativet ble realisert. Samme år ble et annet initiativ igangsatt. Johan Jørgen Holst, som da var blitt norsk utenriksminister, initierte en bakkanal. I løpet av en ettårsperiode ble det arrangert en rekke hemmelige møter i Norge mellom regjeringen i Khartoum og SPLA/M.¹²⁶ I forbindelse med dette initiativet dro statssekretær Jan Egeland, spesialråd Tom Vraalsen og Gun-

122 Gunnar M. Sørbø, telefonintervju 30. september 2008, påpekte at møtet i Bergen skapte en viss oppmerksomhet i Sudan. Boken som ble publisert i etterkant av møtet, ble også trykket på arabisk og utgitt i Sudan. Abdel Ghaffar M. Ahmed og Gunnar M. Sørbø (red.), *Management of the crisis in the Sudan. Proceedings of the Bergen Forum 23–24 February, 1989* (Bergen: Centre for Development Studies, University of Bergen, 1989).

123 Johan Jørgen Holst var på dette tidspunkt direktør ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), Terje Rød-Larsen var direktør ved forskningsstiftelsen FAFO og Gunnar M. Sørbø var direktør for Senter for Utviklingsstudier ved Universitetet i Bergen.

124 Sudan fikk en sivil regjering i 1986. Denne ble imidlertid styrtet ved et militærkupp i 1989. Kuppet var ledet av general Omar Hassan Ahmad al-Bashir.

125 25 4/104, bind 15, telefaks fra Kirkens Nødhjelp til UD, 5. januar 1993, påtegning fra Egeland.

126 Den norske bakkanalen er beskrevet i COWI, *Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan*, Evaluation Report, nr. 11 (Oslo: Utenriksdepartementet, 1997), s. 23.

nar M. Sørbø til Khartoum, hvor de møtte ledersjiktet i regjeringen og loddet stemningen for en norsk rolle i konflikten. På bakgrunn av møtene i Norge og Sudan ble imidlertid ballen lagt død. Oppfatningen var at partene ikke var modne for en løsning på konflikten. Imidlertid hadde det norske engasjementet for Sudan nå fått en større bredde. Embetsverket var blitt trukket tettere inn.¹²⁷ Høsten 1993 satte UD i gang en kartlegging av de ulike fredsinitiativ i Sudan. Siktemålet med denne kartleggingen var å vurdere norske bidrag til prosessen.¹²⁸

Fra 1993 spilte også et regionalt initiativ, Inter-Governmental Authority on Drought and Development (IGADD), en økende rolle i fredsarbeidet. Norge støttet de bestrebelsene som fant sted i regi av IGADD og gav økonomiske bidrag til forhandlingsprosessen. I 1995 ble Norge invitert til å delta i den nyetablerte gruppen "Friends of IGADD".¹²⁹ Etter regjeringsskiftet i Norge i 1997 overtok utviklings- og menneskerettighetsminister Hilde Frafjord Johnson stafettpinnen fra statssekretær Egeland. Hun deltok på møtene i det som nå ble kalt "IGAD Partners Forum" og tok etter hvert over formannskapet i forumets Sudan-gruppe sammen med Italia. Johnson spilte en stadig mer aktiv rolle i fredsforhandlingene, og deltok hyppig i møtevirksomhet, besøks- og kontaktarbeid. Norge ble med i en uformell troika, sammen med USA og Storbritannia. Troikaen spilte en særlig rolle som tilrettelegger av fredsprosessen og hadde ukentlig kontakt. I januar 2005 ble fredsavtalen mellom regjeringen i Khartoum og SPLA/M undertegnet. Avtalen fikk navnet Comprehensive Peace Agreement (CPA). Norge arrangerte, som lovet, en giverlandskonferanse for Sudan i april 2005. I dag er Sudan en av de største enkeltlandsmottakere av norsk bistand. Norge deltar i dag med 23 observatører og offiserer til United Nations Mission In Sudan (UNMIS) som ble opprettet i 2005 for å støtte implementeringen av CPA.¹³⁰

127 Basert på telefonintervju med Sørbø, 30. september 2008.

128 25 4/104, bind 16, telefaks fra den norske ambassaden i Washington til UD, påtegning av Kjell Harald Dalen, 20. august 1993.

129 307.30/253, bind 2, brev fra Embassy of the United States of America til UD, 6. februar 1995. Øvrige medlemmer i gruppen var USA, Canada, Italia, Nederland og senere Storbritannia. IGADD ble etter hvert omdøpt til Inter-Governmental Authority on Development (IGAD) og "Friends of IGADD" ble omgjort til giverlandsgruppen "IGAD Partners Forum".

130 *Soldater i utlandet – antall og steder*, "Norske styrker i utlandet" (Forsvaret [online 1 sept 2008]).

HVORFOR NORSK FREDSBYGGING?

Hvilke motiver ligger bak norsk fredsbygging i Guatemala, Bosnia, Sri Lanka og Sudan? Hvilke motiver har utløst engasjementet, og hvilke har bidratt til å videreføre det? Hvilken rolle spiller norske egeninteresser? I dette kapittelet skal vi se nærmere på de ulike motivkategoriene som ble skissert i kapittel tre, og bruke de fire casene til å belyse hvilken rolle de ulike motivene har spilt.

Til slutt skal vi se på enkelte tilretteleggende forhold som har hatt stor betydning for de norske engasjementene.

Interesser

I de følgende avsnitt skal de interessebaserte motivene som ble presentert i kapittel tre, drøftes i lys av de fire casene.

SIKKERHETSINTERESSER

Sikkerhetspolitiske interesser ser i svært liten grad ut til å ha motivert norsk fredsbyggende diplomati i Guatemala, Sudan og på Sri Lanka. Norsk innsats i Bosnia var på den annen side knyttet til sikkerhetspolitiske vurderinger.

I tilfellet Guatemala spilte norske sikkerhetsinteresser en marginal rolle både som utløsende og drivende motiv. Man kunne tenke seg at det var ønskelig å bidra her siden dette var i bakgården til Norges viktigste allierte, og at Norge ved å være en synlig medspiller i Guatemala kunne gjøre seg interessant for USA. I et møte med representanter for den norske ambassaden i Washington hevdet en ansatt ved Sentral-Amerika-kontoret i State Department at USA ikke hadde noen særlig innflytelse i Guatemala. President Jimmy Carter hadde innstilt militærhjelpen, og dermed mistet amerikanerne en påvirkningsmulighet. Vedkommende hevdet også at amerikanerne ikke fikk innsyn i forhandlingene før i ettertid. “Vi er ofte de siste som vet hva som foregår” skal vedkommende ha sagt.¹³¹ Basert på en slik uttalelse er det nærliggende å anta at et norsk inntak til den guatemalteke prosessen kunne gjøre Norge interessant for amerikanerne. Imidlertid er det vanskelig å tro at USA virkelig hadde et så dårlig informasjonstilfang som her antydes.

Under intervjuene var det ingen som la vekt på sikkerhetspolitiske hensyn. Tidligere Latin-Amerika-rådgiver Arne Aasheim fremholdt: “Det var ikke et motiv at det som skjer i Guatemala påvirker vår sikkerhet. Det var heller ikke

131 25 4/54, bind 13, innkommende melding fra den norske ambassaden i Washington til UD, 24. april 1992.

i utgangspunktet slik at vi ville gjøre oss relevante og synlige for amerikanerne. Vi ble med i vennegruppen nærmest samtidig. Vi skuet ikke mot USA i det hele tatt da vi ble med.”¹³² Chargé d'affaires i Guatemala fra 1994 til 1997, Fredrik Arthur, hevdet også at interesser i tilknytning til USA ikke spilte noen rolle. Imidlertid understreket han at Norges rolle som en slags sikkerhetsventil, eller lynavleder, var særlig verdsatt av amerikanerne. Dermed hadde den norske innsatsen en viss betydning vis-à-vis USA som alliert.¹³³ Jan Egeland la vekt på at ingen av de tidlige fredsengasjementene som Norge ble involvert i mens han var i posisjon, var begrunnet av at “dette vil amerikanerne like”. Imidlertid poengterte han at dette aspektet kan ha fått en noe større rolle i de senere år. Man har i større grad blitt anmodet av USA eller andre om å gjøre spesifikke oppdrag der Norge tilsynelatende hadde fortrinn.¹³⁴ Blant annet ba USA Norge om å engasjere seg i et oppdrag på Haiti i 1999.¹³⁵

Norsk fredsbygging i Bosnia var derimot motivert av norske sikkerhetsinteresser. Europas sikkerhet ble ansett som udelelig. Ifølge ambassadør i Bosnia og tidligere Balkan-rådgiver i UD, Jan Braathu, var man overrasket over hvor raskt ting falt fra hverandre, og man fryktet ytterligere eskalasjon og spredning av konflikten. Det var også en frykt for at konflikten skulle spre seg til Nato-land som Tyrkia og Hellas. Samtidig ble det ansett som politisk umulig ikke å bidra sammen med Norges allierte.¹³⁶ Da den Nato-ledede styrken ble etablert, var det naturlig for Norge å bidra med personell og utstyr. Ifølge forfatterne av bind fem i *Norsk Forsvarshistorie* var slike argumenter tungtveiende for det norske engasjementet. Konflikten på Balkan bar i seg “en spredningsfare, og Norges FN-innsats i Europa var derfor direkte relevant for norsk sikkerhet. Ute-innsatsen ville også i voksende grad influere positivt på støttemaktenes vilje til å assistere Norge om nødvendig”.¹³⁷ Den internasjonale innsatsen i Bosnia utspant seg i en tid da vestmaktenes interesse for nordområdene avtok sterkt. Gjennom deltakelse viste Norge evne og vilje til å bidra og til å ta sin del av byrdene. Den flernasjonale samhandlingen bidro dessuten til å bygge relasjoner. Det relativt sett substansielle norske militære bidraget til Bosnia var knyttet til en sikkerhetslogikk. Var også de diplomatiske bidragene motivert av sikkerhetshensyn? I denne sammenheng er det rimelig å hevde at Norge bidro i Bosnia hovedsake-

132 Aasheim, intervju 8. oktober 2008.

133 Arthur, intervju 19. september 2008.

134 Egeland, intervju 9. oktober 2008.

135 Matlary, *Verdidiplomati ...*, s. 61.

136 Braathu, intervju 27. august 2008.

137 Børresen et al., *Allianseforsvar i endring*, s. 197–200. Frykt for spredning av konflikten ble også berørt i drøftningene i DUUK: Referat fra møte i DUUK, sak nr. 2, 19. april 1993.

lig grunnet sikkerhetsforhold. Innretningen på den norske innsatsen var delvis påvirket av andre hensyn, men i bunnen av engasjementet lå en sikkerhetsdynamikk. Vi skal blant annet se at de globale fellesinteressene, og spesielt støtte til FN, spilte en betydelig rolle for det norske diplomatiske bidraget til Bosnia.

For Sri Lankas del la intervjuobjektene vekt på at Norge ikke hadde sikkerhetsinteresser i dette landet. Man hadde heller ikke et øye til hva amerikanerne måtte synes om et norsk engasjement. Som *utløsende* motiv bak det norske engasjementet spilte sikkerhetsinteresser ingen rolle. Imidlertid kan dette ha endret seg ved årtusenskiftet. I 2001–02 økte den amerikanske interessen for fredsprosessen på Sri Lanka betraktelig. Dette var, ifølge den tidligere amerikanske ambassadøren på Sri Lanka, Jeffrey Lunstead, ikke grunnet amerikanske strategiske interesser i landet. Disse var betraktet som svært få. Lunstead identifiserte tre faktorer som gav tilløp til et økt engasjement: For det første var den amerikanske administrasjonen bestemt på å bekjempe terrorisme. For det andre hadde valget på Sri Lanka gitt en mer pro-vestlig regjering. Og sist, men ikke minst, hadde daværende viseutenriksminister Richard Armitage en personlig interesse i landet. Dette siste forholdet var av avgjørende betydning for amerikanernes nyfattede interesse.¹³⁸ Armitage la vekt på at Sri Lanka ble oppfattet som en “solvable situation” på dette tidspunktet, hvilket var sentralt for det amerikanske engasjementet.¹³⁹ Det er rimelig å anta at den økte amerikanske interessen tilførte det norske engasjementet en sikkerhetspolitisk dimensjon. Man fikk anledning til å yte et relevant og synlig bidrag som amerikanerne registrerte og verdsatte. Armitage hevdet at en av grunnene til at det norske engasjementet på Sri Lanka var viktig for Norge, var nettopp fordi det gav anledning til å “engage with great powers”, og at dette måtte oppfattes som en “calculation of national security”.¹⁴⁰

Den norske fredsdiplomatiske innsatsen i Sudan ser også i liten grad ut til å ha blitt utløst av sikkerhetsinteresser. USA satt Sudan på listen over stater som støtter terrorisme i 1993. En ansatt ved State Department forsikret til tross for dette at “USA vil fortsette sitt diplomatiske arbeid med sikte på å finne frem til en løsning på konflikten i Sudan” i et møte med den norske ambassaden i Washington i august 1993.¹⁴¹ Samme måned ble den norske ambassaden oppsøkt av en kongressrepresentant, som spurte om “det ville være mulig for Norge

138 Jeffrey Lunstead, *The United State's role in Sri Lanka's peace process 2002–2006* (The Asia Foundation, 2007), s. 11–14.

139 Richard Armitage, intervju 20. mai 2008.

140 Ibid.

141 25 4/104, bind 16, telefaks fra den norske ambassaden i Washington til UD, USA setter Sudan på listen over stater som sponser terrorisme, 18. august 1993.

å opptre som tilrettelegger, megler, 'honest broker', eller som katalysator for en fremtidig fredsavtale i Sudan". Det ble anført at USAs mulighet til å spille en slik rolle: "er selvsagt umuliggjort etter beslutningen om å føre Sudan på listen over terroriststater. Norge hadde derimot fordel av å være en troverdig partner i området, uten egen politisk agenda".¹⁴² Det hersket altså ulike oppfatninger om hvilke konsekvenser terrorlisten hadde for et amerikansk engasjement i Sudan. I 1999 gav to kongressmenn uttrykk for at det nå var behov for større amerikansk oppmerksomhet rettet mot Sudan. For det første ble dette begrunnet i klare strategiske interesser for USA i forhold til Sudan og for det andre fordi innsatsen i Sudan hadde mobilisert støtte fra sentrale religiøse grupper i det amerikanske samfunn. De strategiske interessene knyttet seg til Khartoums støtte til terrorister.¹⁴³ Amerikanske oppfordringer og amerikansk politikk ser imidlertid ut til å ha hatt liten påvirkning på norsk fredsarbeid i Sudan på 1990-tallet.

Amerikanske sikkerhetsinteresser ble i økende grad viktige for amerikansk Sudan-politikk etter 11. september 2001.¹⁴⁴ Jan Petersen identifiserte to norske sikkerhetsinteresser knyttet til innsatsen i Sudan. For det første kunne konflikten spille over på Norge. For det andre hadde det i USA vært en stadig økende interesse for nettopp Sudan, mye som et resultat av et tiltakende påtrykk fra kristne høyrebevegelser om et amerikansk engasjement. Petersen hevdet at dersom allierte mente at Norge kan gjøre en god jobb, så måtte man stille opp. Siden enkelte miljøer i USA var særlig opptatt av Sudan, gav dette muligheter for å bygge ut forbindelsene mellom Norge og USA.¹⁴⁵ Den norske innsatsen fikk en tydeligere sikkerhetspolitisk dimensjon i takt med det voksende amerikanske engasjementet. Det har imidlertid ikke latt seg påvise at krigen mot terrorisme fikk særlig betydning for norske sikkerhetsinteresser knyttet til Sudan etter 11. september 2001. Det norske engasjementet hadde utviklet seg over en årrekke, og de opprinnelige drivkreftene ser ut til å ha vært sentrale i å holde hjulet i gang også etter årtusenskiftet.

Det er nærliggende å anta at dersom hovedmotivasjonen bak den norske fredsbyggende innsatsen var å gjøre seg interessant for USA, ville dette tre tydelig frem i praktisk norsk politikk. Til tross for at norsk UD tradisjonelt søker å opprettholde og vedlikeholde et godt forhold til Washington, ser det ikke ut

142 25 4/104, bind 16, telefaks fra den norske ambassaden i Washington til UD, *Sudan. Fredmekling*, 20. august 1993.

143 307.30/253, Sudan 1999 politikk generelt, innkommende melding fra ambassaden i Washington til UD, *Sudan. GOS. Amerikanske synspunkter*, 2. juli 1999.

144 Ivar A. Iversen, *Foreign Policy in God's Name*, Defence and Security Studies, nr. 4 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 2007), s. 48. Se *ibid.* for en analyse av amerikansk Sudan-politikk.

145 Jan Petersen, intervju 19. september 2008.

til å ha vært noen automatikk i å støtte amerikansk politikk eller å søke amerikanernes oppmerksomhet når beslutningene knyttet til et engasjement ble tatt. Amerikanerne har i utgangspunktet vist liten interesse for konfliktområdene som denne studien omhandler, med unntak av Bosnia. De øvrige konfliktene har ikke vært det amerikanerne kaller “front-burner issues” på den internasjonale politiske scene, særlig ikke på 1990-tallet. Sudan kom imidlertid høyere på dagsorden etter terrorangrepene i september 2001. Richard Armitage la vekt på at Norge spilte en viktig rolle i å rette oppmerksomheten mot saker som nettopp ikke var ”front-burner issues”.¹⁴⁶

En mulig indikator på sikkerhetsinteressenes betydning kan være antallet ganger DUUK ble konsultert om de aktuelle sakene. Guatemala sto på dagsorden to ganger i løpet av perioden, begge ganger under punktet “eventuelt”. Ved det ene tilfellet ble det innvendt fra en av representantene at saken egnet seg best i et åpent forum. Det norske engasjementet på Sri Lanka ble detaljert redegjort for på ett møte, også denne gangen under punktet “eventuelt”. Sudan kom først på dagsorden da det ble aktuelt å bidra med norsk militært personell. I denne sammenheng ble deler av den norske diplomatiske innsatsen berørt. Krigen i Bosnia og de norske bidragene ble på den annen side behandlet svært hyppig i DUUK og sto ofte øverst på dagsorden. Redegjørelsene fokuserte både på den sivile og den militære innsatsen. Dette bidrar til å underbygge antakelsen om at *direkte* sikkerhetsinteresser har hatt liten betydning i tilfellene Guatemala, Sri Lanka og Sudan.

Det blir i dag ofte hevdet at engasjementspolitikk har blitt interessepolitikk på grunn av globaliseringen. Fred og sikkerhet i andre deler av verden påvirker norsk fred og sikkerhet. Utenriksminister Støre argumenterte for et slikt syn i hans foredrag om *Norge som fredsnasjon – myte eller virkelighet?* i 2006. Han hevdet at det “ikke finnes noe ‘langt borte’ lenger. Alt er nært”. Støre illustrerte dette ved blant annet å vise til hvordan frykt kan spres via tv-skjermen, at selvmordsbombere tar kollektivtransport, og at statlig sammenbrudd i Afrika åpner nye sår og har stort spredningspotensial. På bakgrunn av dette konkluderte utenriksministeren slik:

Vår innsats for fred, forsoning og utvikling springer derfor ikke bare ut fra solidaritet og respekt for menneskets verd. Politikk for fred blir en del av vår

146 Armitage, intervju 20. mai 2008.

egen sikkerhetspolitikk. Dette er både det viktigste argumentet og et tilstrekkelig argument for norsk fredspolitikk.¹⁴⁷

Slike argumenter ble ikke brukt i tilknytning til norsk fredsbygging i Guatemala. Heller ikke som utløsende motiver bak engasjementene i Sudan eller på Sri Lanka, gjorde slike motiver seg gjeldende. Imidlertid kan det se ut til at særlig Sudan fikk en noe tydeligere sikkerhetspolitisk interesseprofil underveis i engasjementet. Når det gjelder Sri Lanka pågår fortsatt det norske engasjementet. Sikkerhetsdimensjonen har så langt ikke vært fremtredende.

Forestillingen om en kobling mellom norsk arbeid for fred og forsoning i fjerne strøk og Norges egen sikkerhet er ikke ny, men den ble tydeligere etter 1990, og spesielt etter terrorhandlingene i New York og Washington 11. september 2001. Vidar Helgesen var inne på dette da han sa at fredsarbeidet fremstod som mer relevant for tradisjonelle sikkerhetspolitikere etter 11. september 2001. Han understreket at man verken geografisk eller funksjonelt kan skille mellom fjernt og nært. Mens man i globaliseringens tidsalder ofte snakker om en nettverksøkonomi, fremholdt Helgesen at man nå også kan snakke om *nettverkssikkerhet*: “Vi opplever også en sikkerhetsmessig globalisering.”¹⁴⁸

Norske sikkerhetsinteresser dreier seg om statens evne til å sikre egne innbyggere og eget territorium. Vi har sett hvordan norsk fredsarbeid i stadig større grad antas å påvirke norske sikkerhetsinteresser *indirekte*, fordi fred og sikkerhet i andre land og regioner kan påvirke norsk fred og sikkerhet. Imidlertid bør også et annet perspektiv nevnes, nemlig at fredsarbeidet samtidig kan bidra til å øke trusselen mot det norske samfunn. Det kan for eksempel tenkes at Norge har fått trusler rettet mot seg som man ellers ikke ville ha fått grunnet engasjementet på Sri Lanka. I denne forbindelse bør det imidlertid presiseres at ingen av aktørene i konflikten har hatt målrettede angrep mot utlendinger som del av sin strategi.

Direkte norske sikkerhetsinteresser har spilt en ubetydelig rolle som utløsende motiv bak norsk fredsbyggende diplomati i Guatemala, Sudan og på Sri Lanka. Faktorer som geografisk nærhet og allianseforpliktelser gav det norske engasjementet i Bosnia en sterkere sikkerhetspolitisk profil. Et kontrollspørsmål kan være hvorvidt det ville ha påvirket norske sikkerhetsinteresser å si nei til et engasjement i de aktuelle konfliktområdene. Det er rimelig å konkludere med at i tilfellene Guatemala, Sri Lanka og Sudan ville en slik beslutning ikke hatt betydning for norsk sikkerhet.

147 Jonas Gahr Støre, *Norge som fredsnasjon – myte eller virkelighet?*, foredrag, Norges Fredssenter, 24. april 2006.

148 Helgesen, intervju 26. september 2008.

ØKONOMISKE INTERESSER

Intervjuobjektene har betont at norske økonomiske interesser har vært nærmest fraværende som motiv bak den norske innsatsen i alle fire casene. Norsk næringsliv har vist liten interesse for disse områdene, og aktørene i det fredsbyggende arbeid har tilsynelatende ikke gjort en særskilt innsats for å fremme et økonomisk engasjement. Det er også slik at Norge har engasjert seg i områder hvor den økonomiske samhandelen i utgangspunktet har vært beskjeden.

Jan Egeland fremholdt at ingen av de fredsengasjement som ble initiert i hans tid, primært ble begrunnet i at dette ville tjene norsk næringsliv eller norske økonomiske interesser.¹⁴⁹ Ifølge Jan Braathu har det vært vanskelig å få norske selskaper til å vise interesse for Bosnia, og økonomiske interesser har ikke hatt noen betydning. Han bemerket at andre europeiske land har vært mer opptatt av dette.¹⁵⁰ Det er ikke bare når det gjelder Bosnia at norsk næringsliv nøler. Ifølge tidligere ambassadør til Sudan, Fridtjof Thorkildsen, har ikke norsk næringsliv vært villig til å ta så mye risiko som det vil innebære å investere i konfliktfylte land og regioner. Han utelukket imidlertid ikke at Norge på sikt kan få et næringspolitisk engasjement i Sudan, i tilknytning til oljesektoren.¹⁵¹

Vidar Helgesen understreket at økonomiske interesser ikke har vært et motiv bak norsk fredsarbeid i Sudan og på Sri Lanka. Imidlertid fremholdt han at når det gjelder olje og gass, står Norge potensielt i fare for å bli brakt i en dobbeltrolle. Sudan er et oljerikt land, og Norge *kunne* ha brukt fredsprosessen til å posisjonere seg innenfor oljesektoren. Imidlertid spiller det her inn at “vi i Norge har en sterk ikke-politisering av olje og gass”.¹⁵² Thorkildsen la vekt på at “Olje for utvikling” gir Norge et viktig komparativt fortrinn i Sudan i dag. Norge har også en oljerådgiver ved ambassaden i Khartoum, og innsatsen innenfor oljesektoren blir ansett som ekstremt viktig. “Vi har imidlertid ingen kommersielle interesser i Sudan”, understreket han.¹⁵³ Da den sudanske energiministerens besøkte Oslo i oktober 2008, ble det undertegnet en ny avtale om oljebistand til Sudan. “Sudan har tillit til oss når det gjelder forvaltning av olje. Her kan Norge gjøre en innsats for freden i Sudan” uttalte miljø- og utviklings-

149 Egeland, intervju 9. oktober 2008.

150 Braathu, intervju 27. august 2008.

151 Thorkildsen, intervju 5. oktober 2008. Thorkildsen var norsk ambassadør i Sudan fra 2005 til 2008.

152 Helgesen, intervju 26. september 2008.

153 Thorkildsen, intervju 5. oktober 2008.

minister Erik Solheim i forbindelse med undertegnelsen. Avtalen er del av “Olje for utvikling”-programmet.¹⁵⁴

Ifølge administrerende direktør i Innovasjon Norge, Gunn Ovesen, kan selskapets uteapparat, i samarbeid med NORAD og UD, bistå bedrifter som ønsker å satse på vanskelige markeder. Enkelte “skreddersydde virkemidler” har blitt lansert for dette formål, blant annet det NORAD-finansierte Matchmaking-programmet.¹⁵⁵ Dette programmet omfatter India, Sri Lanka og Sør-Afrika. I forhold til Sri Lanka har programmet som mål å fremme samarbeid mellom norske og srilankiske bedrifter.¹⁵⁶ Innovasjon Norge ønsker at næringslivet i større grad utnytter potensialet i fremvoksende markeder. Ovesen formulerte det slik:

Mens målet med bistand er å skape økonomisk og sosial utvikling i mottakerlandene, er målet for vår næringspolitikk å skape økonomisk utvikling og velferd i Norge. Men dette er ingen motsetning: Samarbeid mellom bedrifter i andre land og Norge skaper utvikling begge steder.¹⁵⁷

Norges spesialutsending til fredsprosessen på Sri Lanka, Jon Hanssen-Bauer, hevdet at det norske fredsarbeidet på Sri Lanka kan gjøre det *vanskeligere* for norske bedrifter å investere i landet enn det ville vært dersom Norge ikke var engasjert i konflikten. Det norske fredsarbeidet åpner ikke landet for norske investeringer, snarere tvert i mot. Fredsarbeidet kompliserer de norske mulighetene til å gå inn på områder hvor Norge har spisskompetanse, for eksempel klima, havrett, hav- og fiskeriresurser, oppbygging av et oljebyråkrati og så videre. Slike initiativ vil fort kunne bli mistenkeliggjort.¹⁵⁸ NORADs stasjonssjef i Colombo fra 1987 til 1990, Dag Larsson, har en lignende oppfatning når han sier at man var livredd for at det skulle oppfattes som norsk innsats på Sri Lanka hadde bakenforliggende motiver. Godt begrunnede forespørsler om norsk bistand i olje- og gasssektoren ble således møtt med et “nei”. Ifølge Larsson var det slik at “interessene i fredsprosessen ble klart overordnet norske kommersielle interesser”.¹⁵⁹

154 Regjeringen, *Ny avtale om oljebistand til Sudan*, 16. oktober 2008 (UD [online 25. okt 2008]).

155 Gunn Ovesen, “Næringslivets rolle i bistanden: En verden full av muligheter”, *Ukeavisen Ledelse*, nr. 11, 16. mars 2007.

156 Norad, “Match Making-programmet mellom Norge og Sri Lanka” [online 14. april 2008].

157 Ovesen, “Næringslivets rolle ...”

158 Hanssen-Bauer, intervju 16. september 2008.

159 Larsson, intervju 30. oktober 2008. Larsson understreket at dette først ble et tema etter 1990.

Helgesen viste til en konkret episode hvor fredsarbeidet på Sri Lanka indirekte kan ha fått betydning for norske økonomiske interesser. Under et møte med en sentralt plassert person i India overleverte han et brev som tok opp spørsmålet om et norsk næringsengasjement med et betydelig potensial i India. Dette ble ifølge Helgesen raskt fulgt opp på indisk side.¹⁶⁰ Dette viser den tette koblingen mellom tilgangsperspektivet og de norske særinteresser. Bedret tilgang til India grunnet fredsarbeidet på Sri Lanka gav anledning til å fremme norske næringsinteresser. Helgesen understreket imidlertid at dette var et særtilfelle:

Skilleveggene mellom sektorene i UD's byråkrati bidrar i betydelig grad til å gjøre denne typen koblinger av engasjementspolitikk og fremme av særskilte norske interesser vanskelig; de som driver med næringspolitikk og de som driver med fredsprosesser snakker ikke sammen. Men har du en ambassadør som er våken på begge felt, kan man få til slike koblinger.¹⁶¹

Det har ikke vært mulig å påvise flere eksempler på at innsatsen har fått direkte økonomisk betydning for Norge, men det er ikke utenkelig at det finnes flere slike tilfeller. Imidlertid har fremme av norske næringsinteresser, verken i konfliktområdene eller i sentrale samarbeidsland, vært et viktig eller uttalt motiv. Statssekretær i UD, Raymond Johansen, har imidlertid antydnet at økt eksport kan være en mulig effekt av innsatsen: "Jeg er overbevist om at Norges oppreden som en konstruktiv bidragsyter i FN, og i arbeidet for fred og forsoning globalt, kan bidra til å sikre Norge positiv oppmerksomhet. Det tror jeg er av stor betydning for norsk eksport."¹⁶²

I løpet av 1990-tallet har koblingen mellom bistand og fredsdiplomati tilført et økonomisk perspektiv til det norske engasjementet. Hensikten med dette har vært å fremme den diplomatiske innsatsen, samt å bruke bistanden "der det nytter". St.meld. nr. 19 (1995–96) *En verden i endring; Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene* viser til hvordan bistand i stadig økende grad brukes til å underbygge fredsprosesser. Norge brukte løfter om bistand som en gulrot i forbindelse med fredsprosessen i Guatemala. Da den endelige avtalen ble undertegnet, bidro Norge med store bistandsoverføringer. Norge gav også løfter om å arrangere en giverlandskonferanse straks etter undertegnelsen av fredsavtalen for Sudan. Den første giverlandskonferansen for Sudan ble således avholdt i Oslo i april 2005. I St.prp. nr. 1 (2008–09) står følgende:

160 Helgesen, intervju 26. september 2008.

161 Ibid.

162 Georg Ståle Brødholt, "Fredsarbeid har sin pris", *Dagens Næringsliv*, 26. januar 2001.

Regjeringen ønsker at Norge skal være en betydelig fredsnasjon. Norges bidrag til å forebygge, dempe og løse konflikter skal sees i sammenheng med vår store humanitære innsats, bistand i overgangsperioden fra krig til fred, det langsiktige utviklingssamarbeidet og vårt arbeid for menneskerettighetene.¹⁶³

Videre står det at: “I land som Filippinene, Sri Lanka, Øst-Timor, Haiti, Colombia, Libanon og på Balkan er målsetningen for samarbeidet knyttet til freds- og forsoningsprosesser, inkl. støtte til gjenoppbygging.”¹⁶⁴ I dag brukes altså bistand på Sri Lanka til å støtte opp under fredsprosessen. For noen innebærer dette at bistanden har blitt underlagt et mer helhetlig syn. Andre vil hevde at utviklingen innebærer en politisering av bistanden. Utviklingen har uansett tilført en økonomisk dimensjon til det fredsbyggende diplomati, som vil kunne få konsekvenser for avveininger og vurderinger i tilknytning til slike engasjementer. En artikkel i *The Washington Post* fra 2002 berører koblingen mellom fredsarbeid og bistand:

Norway sees peace as a way of protecting its heavy investment in development aid, which amounts to 0.9 percent of its gross domestic product... “What is the point of us building school after school, then having schools bombed, then building more new schools, and having them bombed, too?” said Raymond Johansen, a former deputy foreign minister.¹⁶⁵

Økonomiske interesser har hatt liten betydning som begrunnelse for norsk fredsdiplomatisk innsats på en *casespesifikk* basis. Imidlertid finnes eksempler på økonomisk argumentasjon på et mer overordnet nivå. Utenriksminister Bjørn Tore Godal har for eksempel fremholdt følgende:

Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikks hovedoppgave er å bidra til fred og sikkerhet og en bærekraftig og demokratisk utvikling i våre nærområder og globalt. Vi trenger trygge og forutsigbare omgivelser for å bygge det norske samfunnet. Uten denne tryggheten vil det bli vanskeligere å få til en varig verdiskaping som fremmer sysselsetting, et vekstkraftig næringsliv og velferd for oss selv og våre etterkommere.¹⁶⁶

163 St.prp. nr. 1 (2008–2009), 8 Programområde 03 Internasjonal bistand, 8.2 Regjeringens tematiske satsingsområder, Fredsbygging, menneskerettigheter og humanitær bistand.

164 *Ibid.*, 8.4 Regjeringens geografiske satsingsområder.

165 Doug Mellgren, “The Descendants of Vikings Are Now Raiders for Peace; Norway Uses ‘Positive Image’ to Try to Solve World Crises”, *Washington Post*, 21. april 2002.

166 Bjørn Tore Godal, utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 30. januar 1997.

Vi må kunne konkludere med at direkte sikkerhetspolitiske og økonomiske motiver har spilt en ubetydelig rolle i norsk fredsbyggende diplomati. Slike motiver blir ikke trukket frem når innsatsen begrunnes. Praktisk politikk tyder heller ikke på at disse motivene har hatt særlig betydning.

Denne slutningen underbygges av et forhold som ikke kan knyttes til et bestemt interessenmotiv, nemlig hva en norsk offisiell representasjon, eller eventuelt mangel på en sådan, sier om de norske interessene i det aktuelle landet. En ambassade er ment å fremme og ivareta norske interesser. Det er nærliggende å anta at når Norge ikke har opprettet en egen ambassade i et land, har Norge færre interesser i dette landet enn i land hvor Norge har en tilstedeværelse. Størrelsen på representasjonen er også interessant. At Norge ikke hadde egne ambassader i Guatemala, Sudan, eller på Sri Lanka inntil fredsengasjementene var godt i gang, kan tyde på to ting. For det første at de norske interessene i disse landene ikke ble ansett som særlig store. For det andre at fredsprosessene i seg selv genererte norske interesser som gjorde det nødvendig å etablere en tilstedeværelse. I et møte i DUUK i 1994 antydte utenriksminister Bjørn Tore Godal en slik sammenheng. Han redegjorde for hvorfor det ikke lenger var tilstrekkelig at ambassaden i Mexico og NORADs stedlige representasjon i området ivaretok norske interesser i Guatemala. Det norske engasjementet i fredsprosessen og norsk bistand hadde bidratt til at man ønsket å opprette en midlertidig ambassade i Guatemala by.¹⁶⁷ Dette forholdet styrker den alminnelige oppfatningen om at Norge ikke hadde særinteresser i de aktuelle konfliktområdene, og støtter konklusjonen i denne studien.

STATUS OG PRESTISJE

Aspirasjoner om status og prestisje ser ut til å ha spilt en rolle for norsk fredsbygging.¹⁶⁸ Samtidig virker det som slike hensyn i noe større grad ble skjøvet i bakgrunnen når innsatsen i Bosnia skulle begrunnes. Slike motiver har blitt tillagt mer vekt i intervjuene enn i offentlige dokumenter og arkivmateriale, trolig fordi intervjuobjektene ble gitt anledning til en friere og bredere refleksjon om forholdene enn i situasjoner der det gjaldt å utmynte praktiske løsninger på konkrete utfordringer.

167 Referat fra møte i DUUK, sak: Eventuelt, 8. august 1994.

168 Slike hensyn spilte også en rolle i forbindelse med "Oslo-prosessen" i Midtøsten: "One of the most usual explanations of the Oslo success, is that in Norway, Israel and the PLO found a country that was keen to promote its image as an international peacemaker. This is obviously a correct observation and an important factor in any explanation." Waage, "Norwegians? Who need Norwegians", s. 86.

For å oppnå internasjonal status og prestisje er det viktig å være en *synlig* aktør. Norges sterke ønske om å være vertskap for et endelig undertegningsmøte for fredsavtalen for Guatemala peker i retning av ambisjoner om synlighet. For eksempel fremholdt Latin-Amerika-rådgiveren i en påtegning på en søknad om økonomiske midler fra Kirkens Nødhjelp og LVF i 1991 at: “Vi bør absolutt støtte dette ut fra vår interesse i å bringe forhandlingene til en lykkelig løsning – i Oslo!”¹⁶⁹ Iveren etter å få møtet til Norge vedvarte fra 1990 til 1996. Den første tiden var preget av sterk optimisme, hvor man stadig så for seg at seremonien kunne finne sted i løpet av det neste halve året. Dette bildet ble gradvis mer nyansert. Arkivmaterialet tyder på at det opprinnelig var en sterk kobling mellom ønsket om synlighet og innretningen på den norske rollen i fredsprosessen i UD: “Det har vært departementets klare linje at Norge ikke skal aspirere henimot noen rolle i fredsprosessen utover det å tilby oss å stå som vertskap for et avsluttende forhandlingsmøte.”¹⁷⁰

Den norske innsatsen i Midtøsten viste at arbeidet for fred og forsoning gav Norge prestisje og internasjonal synlighet. Trolig var dette ikke et aspekt som de norske aktørene reflekterte mye over før arbeidet kom i gang for alvor. Noen så nok etter hvert hvilke muligheter som fredsarbeidet kunne by på, mens andre var mer skeptiske til hva offentlighet og eksponering kunne innebære:

Mange ganger tenkte jeg at det hadde vært bedre om hele Oslo-prosessen var forblitt en hemmelighet, og om Oslo-avtalen stille og rolig var blitt et innspill i de pågående, offisielle Washington-forhandlingene. Det var jo slik vi hadde forestilt oss at det skulle bli gjennom mesteparten av den hemmelige bakkanalen.¹⁷¹

Den enorme oppmerksomheten som Oslo-prosessen og -avtalen medførte, kan imidlertid ha gitt mersmak og fungert som en øyneåpner for fredsarbeidets potensial. Dermed kan slike hensyn i større grad ha blitt et motiv i forbindelse med fredsbygging utover på 1990-tallet. Dette ble vektlagt av enkelte intervjuobjekter, blant annet i tilknytning til Sri Lanka.¹⁷²

169 25 4/54, bind 12, notat fra Bilateral avdeling til Politisk avdeling, *Søknad om midler som støtte til fredsprosessen i Guatemala*, 30. april 1991.

170 25 4/54, bind 12, notat fra Regionalrådgiveren for Latin-Amerika til Politisk avdeling, *Søknad fra Arbeiderbevegelsens internasjonale støttekomité og det norske Flyktningeråd om støtte til og bistand med gjennomføring av en delegasjonsreise til Guatemala*, 20. juni 1991.

171 Jan Egeland, *Det nytter. Rapport fra frontlinjene* (Oslo: Aschehoug, 2007), s. 241.

172 Blant annet av Jon Westborg, intervju 28. august 2008. Westborg var Norges første ambassadør på Sri Lanka fra 1996 til 2003.

Graden av internasjonal synlighet og profilering vil variere i forhold til hvorvidt Norge opererer på egenhånd eller sammen med andre. Det er først og fremst på Sri Lanka at Norge har hatt en selvstendig, høyprofilert rolle. Ifølge Hanssen-Bauer har UD ikke satt pris på den høye profileringen i Sri Lanka-konflikten, da dette blir krevende og skaper høye forventninger. “Vi vil helst unngå en slik rolle som vi har fått på Sri Lanka” sa Hanssen-Bauer.¹⁷³ Slike utsagn nyanserer status- og prestisjeambisjonene. Den norske innsatsen i Guatemala var del av vennegruppens innsats; og i det norske ordskiftet har den norske rollen blitt overvurdert.¹⁷⁴ Også når det gjaldt Sudan, var Norge del av ulike konstellasjoner, i sluttfasene særlig troikaen sammen med Storbritannia og USA.

Da fredsprosessen på Sri Lanka gikk inn i en bølgedal mot slutten av 2003, valgte Norge å ta to skritt tilbake. Man ville vente til situasjonen var avklart og det igjen fantes muligheter for å yte et konstruktivt bidrag. Ifølge Vidar Helgesen og Erik Solheim var dette en riktig beslutning:

Helgesen believes that leaving at that stage actually increased respect for Norway’s involvement and dampened down the habit, common among both the media and politicians, of “Norway bashing”. “We demonstrated that Norway is not in this for Norway’s sake. We are not hanging in there just because it gives us a good name internationally – we are doing this to be of use. It was useful because there had been a tendency to take Norway for granted.”¹⁷⁵

Helgesen og Solheim, begge svært viktige norske aktører på Sri Lanka, gjør her et forsøk på å nedtone prestisjeambisjonene i forbindelse med fredsarbeidet på Sri Lanka. Trolig underkommuniserer de dette hensynet noe i denne artikkelen.

Det er altså ikke slik at Norge alltid har strebet etter å gi norsk fredsdiplomatisk innsats et synlig ansikt. Enkelte intervjuobjekter har lagt vekt på at det stille diplomati virker best. Avdelingsdirektør ved UDs Seksjon for fred og forsoning, Johan Vibe, poengterte at partene fort vil oppfatte det hvis man kun er opptatt av prestisje.¹⁷⁶ Utenriksminister Jan Petersen la vekt på et slikt hensyn da han redegjorde for den norske innsatsen på Sri Lanka for DUUK: Dersom Norge skulle ha en tilretteleggerrolle der var det først og fremst for å gjøre en jobb snarere enn for å søke mediernes oppmerksomhet.¹⁷⁷ Norge har dessuten

173 Hanssen-Bauer, intervju 16. september 2008.

174 Se Krøvel, “Norge og freden i Guatemala”.

175 Vidar Helgesen og Erik Solheim, “The Straight Talkers”, kap. 4 i Harriet Martin, *Kings of peace, pawns of war: the untold story of peace-making* (London: Continuum, 2006), s. 120.

176 Johan Vibe, intervju 22. oktober 2008.

177 Referat fra møte i DUUK, sak: Eventuelt, 11. januar 2002.

bidratt med finansiering til et bredt spekter av aktiviteter og aktører i forbindelse med fredsarbeidet. Slike økonomiske bidrag har tidvis blitt overført “i kulissene”, og pengene har ikke nødvendigvis vært fulgt av et norsk flagg. Marcie Mersky, som jobbet for FN i Guatemala på 1990-tallet, opplevde det slik: “If you are not looking, you would not see Norway, but she is very active behind the curtains.”¹⁷⁸ Norge er også engasjert i flere konflikter som offentligheten ikke kjenner til.¹⁷⁹ I slike sammenhenger er det vanskeligere å sole seg i glansen av innsatsen. Utenriktjenesten i flere land vil imidlertid kunne kjenne til engasjementet. Det kan i seg selv gi en viss status, samtidig som det kan styrke tilgangen til viktige aktører. Det er den nasjonale og internasjonale opinion som blir holdt utenfor i en slik sammenheng.

Har Norge kommet i situasjoner der deltakelse i fredsprosessen har vært viktigere for Norge enn det den norske innsatsen har vært for fredsprosessen? I slike situasjoner vil trolig betydningen av forhold som prestisje tre tydelig frem. Imidlertid kan Norge også havne i en slik situasjon grunnet tålmodighet, ansvarfølelse og vilje til å holde ut i et langsiktig perspektiv. I en viss periode ble Norges engasjement på Sri Lanka ansett for å være uten retning, og andre aktører satte spørsmålstegn ved den norske rollen.¹⁸⁰ I dag hevdes det at man har kommet forbi dette stadiet. Ifølge Norges ambassadør på Sri Lanka siden 2007, Tore Hattrem, ønskes andre initiativer velkommen dersom disse har støtte hos partene. “Vi har kommet over å løpe etter en ball som vi ikke klarer å ta igjen”, fortsatte han.¹⁸¹

Hvorfor kan det virke som motiver knyttet til status og prestisje var underordnet når det gjaldt Bosnia? Kanskje fordi Norge bidro på lik linje med sine allierte og andre europeiske land. Samtidig mente enkelte at den norske innsatsen ble lagt merke til og var verdsatt av viktige allierte.

Man forventer gjerne at status og prestisje skal gi innflytelse og påvirkningsmuligheter. Joseph Nye har brukt Norge som eksempel på et land som har større politisk innflytelse enn dets økonomiske og militære tyngde skulle tilsi. Han begrunnet dette som følger:

178 Marcie Mersky, intervju 30. mai 2008. Mersky jobber i dag ved FNs Department for Political Affairs.

179 “Så er det prosesser der vi er engasjert, men som ikke er i offentlighetens lys. Det følger av spørsmålenes sensitivitet at det må være slik.” Støre, *Norge som fredsnasjon...*

180 International Crisis Group, “Sri Lanka’s return to war: limiting the damage”, *Asia Report*, nr. 146 (2008), s. 22. Ifølge rapporten er Norge, til tross for hardt arbeid og gode intensjoner, nå gjenstand for så mye mistenksomhet at ingen srilankisk regjering vil være interessert i norske bidrag. Rapporten oppfordrer til å finne en annen aktør som kan erstatte Norge som tilrettelegger på Sri Lanka.

181 Tore Hattrem, intervju 22. august 2008.

For example, in the past two decades Norway has taken a hand in peace talks in the Philippines, the Balkans, Colombia, Guatemala, Sri Lanka, and the Middle East. Norwegians say this grows out of their Lutheran missionary heritage, but at the same time the posture of peacemaker identifies Norway with values shared by other nations that enhance Norway's soft power.¹⁸²

Enkelte har antydnet at da Norge mistet sin strategiske viktighet i Nato, måtte man søke andre veier til innflytelse og synlighet. Det har også vært hevdet at Norge satset på fredsaktivisme som et "substitutt" for medlemskap i EU. Utenriksminister Bjørn Tore Godal gjorde seg følgende observasjon:

Dagens situasjon er krevende. Vi må bruke flere ressurser på å skaffe oss informasjon om arbeidet i EU og til å fremme våre synspunkter ... Jeg er i denne sammenheng glad for at Norges brede internasjonale engasjement for fred, humanitær innsats og utvikling bidrar til å styrke oss i arbeidet med å få norske synspunkter gjort kjent og tatt hensyn til i sentrale samarbeidsland.¹⁸³

Åtte år senere trakk utenriksminister Jan Petersen frem en slik begrunnelse i sin redegjørelse for Stortinget. Han pekte på at Norge ikke lenger fremstår som truet, men snarere som et privilegert folk. "Konkurransen om å få omverdens gehør er blitt vesentlig vanskeligere", fortsatte han. I den sammenheng viste han til at nettverksbygging er nødvendig for å få "forståelse og gjennomslag for våre synspunkter og interesser ... Vårt engasjement i fredsprosesser ... kan også ses i et slikt perspektiv".¹⁸⁴

Kan det for eksempel være slik at Norge ønsket å øke sin påvirkningskraft ved å tilegne seg "myk makt", for eksempel ved hjelp av fredsdiplomati? Verken arkivmaterialet eller samtalene med sentrale aktører har pekt i retning av at et slikt hensyn har vært tungtveiende. En eventuell myk makt for Norges del var ikke tilsiktet og det virker heller ikke som Norge hadde en gjennomtenkt plan for hvordan den myke makten eventuelt skulle brukes. I den grad myk makt virket, er det for Norges del i så fall, med historiker Frode Lilands ord: "without being actively assisted by the government ..."¹⁸⁵

Aspirasjoner om status og prestisje er knyttet til en stats internasjonale *omdømme*. På et overordnet nivå er det grunn til å tro at norske aktører har hatt Norges omdømme i tankene når de utformet og utøvet det norske freds-

182 Nye, *Soft power...*, s. 10.

183 Bjørn Tore Godal, utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 30. januar 1996.

184 Jan Petersen, utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 27. januar 2004.

185 Frode Liland, *Culture and Foreign Policy. An introduction to Approaches and Theory*, IFS Info, nr. 1 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 1993), s. 28.

diplomati. Utenriksminister Støre har for eksempel skrevet at: “Med Norges rikdom bør vi ha som strategi å bygge et omdømme der vi oppfattes som generøse. Inspirasjonen skal være at vi er rede til å ta ansvar og at vi stiller opp for mennesker som er mindre heldige enn vi er.”¹⁸⁶ Omdømmetenkningen gis her en verdimeslig forankring. Omdømmesatsningen har blitt mer fokusert og kommet mer i forgrunnen utover på 1990-tallet, og kanskje særlig etter årtusenskiftet. Omdømmearbeid i tilknytning til det norske Omdømmeutvalget, samt Hundreårsmarkeringen i 2005, kan ha bidratt til dette. Omdømmeutvalget, som ble nedsatt av Bondevik II-regjeringen i 2004, avga sin sluttrapport til UD i 2006.¹⁸⁷ Det norske fredsdiplomati har hatt betydning for Norges internasjonale omdømme. Samtidig betraktes dette i noen grad som en *bieffekt*, snarere enn et motiv. Matlary fant for eksempel i sin studie om norsk verdidiplomati at: “Respondentene har tenkt lite systematisk på hvordan man bygger opp norsk omdømme, men registrert at man har et meget godt omdømme.”¹⁸⁸

Status og prestisjehensyn har motivert norsk fredsbyggende diplomati. Som utløsende motiv har slike hensyn trolig spilt en mindre rolle, men de fikk større betydning etter hvert som Norge erfarte hvilken interesse dette arbeidet vekket internasjonalt. Det er rimelig å anta at slike hensyn har ligget til grunn for det norske arbeidet i hele perioden, men trolig med stigende intensitet etter Oslo-avtalen i 1993. Samtidig ser det ut til at status og prestisjehensyn har vært *generiske* snarere enn *casespesifikke* motiver. Med andre ord ser slike hensyn ut til å være knyttet til fredsporteføljen per se, heller enn å fungere som begrunnelse for ett spesifikt engasjement. Erik Solheim fremholdt at status og prestisje “selvsagt” er et motiv bak det norske arbeidet. Ifølge Solheim gjaldt dette også for enkeltpersonene som har vært eller er involvert; “det er en helt naturlig drift”.¹⁸⁹ Som vi har sett finnes enkelte forhold som nedtoner status- og prestisjeambisjonene. Likevel: Dersom den norske innsatsen lykkes til slutt, ligger sannsynligvis “belønningen”, blant annet i form av bedre anseelse, og venter.

TILGANGSPERSPEKTIVET OG OVERFØRINGSVERDI

Norsk fredsbygging i de fire casene har resultert i økt tilgang til ulike aktører. I en tale om FN i 1995 fremholdt statssekretær Egeland:

For oss har engasjementet i FN og ulike regionale konflikter vært et middel til at vi utenfor EU har kunnet videreføre en nær kontakt med sentrale internasjo-

186 Jonas Gahr Støre, “Norge: Lite, rikt og ekkelt?”, *Aftenposten*, 1. juni 2007.

187 Omdømmeutvalgets sluttrapport, *Nyskapende i samspill med naturen* (2006).

188 Matlary, *Verdidiplomati ...*, s. 71.

189 Erik Solheim, intervju 2. desember 2008.

nale aktører. F.eks. gjelder det USA og EU i forbindelse med Midtøsten, Spania i forhold til Guatemala og Russland når det gjelder Jugoslavia. Derved får vårt engasjement en ekstra dimensjon som i dag er av stor betydning for Norge.¹⁹⁰

Tidligere utenriksminister Bjørn Tore Godal vektla også tilgangsperspektivet i sin bok *Utsikter*:

[J]eg tror skiftende utenriksministere gjennomgående har opplevd et slikt bredere engasjement som et aktivum i nærkontakten med våre naboer i Europa og i forhold til USA og Russland. Også i disse landene står selvsagt Midtøsten, Balkan, Sri Lanka og Sudan på dagsorden. Det svekker oss ikke at vi kan ha noe å bidra med her. Det styrker tvert imot vår sak og interessen for å møte Norge. Slik sett er vårt brede internasjonale engasjement en døråpner, og ikke en sperre for kontakten både med våre europeiske naboer og med våre allierte. Det har jeg opplevd flere ganger.¹⁹¹

Imidlertid er det vanskelig å påvise at tilgang til sentrale aktører og fora har vært et *utløsende motiv* bak det norske fredsdiplomati, særlig i tilknytning til innsatsen på begynnelsen av 1990-tallet. Slike motiver hadde ingen betydning da UD vurderte hvorvidt man skulle engasjere seg i konflikten i Guatemala. Imidlertid oppdaget de norske aktørene etter hvert at engasjementet kunne gi en slik positiv bieffekt. Ett av intervjuobjektene fortalte: “Når vi diskuterte Guatemala på en troverdig måte med presidentens rådgivere i State Departement, så forstod vi at dette er en døråpner som også kan nyttes i andre sammenhenger.”¹⁹²

Slike overlegninger var ikke til stede da beslutningen om et norsk engasjement i Bosnia ble fattet. Jan Braathu betonte at slike forhold likevel ble av betydning: Engasjementet gjorde Norge interessant for EU og Nato. Norge ble inkludert i “det gode selskap”, ikke bare når det gjaldt saker som angikk Bosnia, men også andre spørsmål. Braathu understreket at det var et enormt behov for bidrag, og at Norge bidro tungt både humanitært, militært og til fredsforhandlingene. Dette samlet gjorde Norge interessant.¹⁹³ Et konkret eksempel på tilgang var invitasjonen til utenriksminister Thorvald Stoltenberg i desember 1992 til et møte i styringsgruppen for Jugoslavia. Styringsgruppen bestod i utgangspunktet av troikaene i EF og Konferansen for Sikkerhet og Samarbeid i

190 Sitert i Turid Læg Reid, “Den ‘nye’ utenrikspolitikken: humanitær assistanse som realpolitikk?” i *Sikkerhetspolitikk: Norge i makttriangelet mellom EU, Russland og USA*, (red.) Iver B. Neumann og Ståle Ulriksen (Oslo: Tano, 1996), s. 296.

191 Bjørn Tore Godal, *Utsikter. Store lille Norge i en ny verden* (Oslo: Aschehoug, 2003), s. 181.

192 Aasheim, intervju 8. oktober 2008.

193 Braathu, intervju 27. august 2008.

Europa (KSSE) samt særlig engasjerte land. Ifølge Stoltenberg kunne årsaken til at Norge ble invitert til dette møtet ha vært det norske politiske og humanitære engasjementet i området.¹⁹⁴

Norsk fredsdiplomati har gitt tilgang på relevant informasjon. Trolig hadde Norge særlig tilgang på informasjon fra FNs fredsmegler Stoltenberg i perioden 1993–95, og fra de øvrige nordmennene som bidro i Bosnia. I en redegjørelse for DUUK i 1993 sa utenriksminister Johan Jørgen Holst at regjeringen hadde hyppig kontakt med Stoltenberg, og at den gjorde hva den kunne for å støtte hans oppdrag.¹⁹⁵ Andre nordmenn har også innehatt ulike nøkkelposisjoner og kan ha sørget for at norsk UD fikk verdifull informasjon. Ett slikt eksempel er ambassadør Tom Vraalsen, som fra 1998 til 2004 fungerte som FNs spesialut-sending til Sudan. Vraalsen var dessuten norsk ambassadør i Washington fra 1996 til 2001. Søken etter informasjon er stor i konflikter, og informasjon gir innflytelse. Aktører med relevant informasjon blir interessante for andre aktører. Den tidligere amerikanske viseutenriksminister Richard Armitage understreket dette. Han fremholdt at det som kan gi et lite land tilgang i Washington, er at man kan bringe noe til bordet som amerikanerne selv ikke har.¹⁹⁶ Slik unik informasjon hadde Norge tilgang på grunnet sitt tamilske kontaktnett på Sri Lanka. Også i forbindelse med Sudan-engasjementet har Norge vist seg velinformert. Under et møte med Sudan-ansvarlige ved State Department i 2000 ble det “fra amerikansk side gitt uttrykk for at man var imponert over den innsikt og over-syn som man fra norsk side hadde på tross av at USA disponerer en mye større informasjons-kapasitet”.¹⁹⁷ Trolig varierer tilgangen i henhold til progresjonen i fredsprosessen. Dersom det er stillstand i prosessen, er det naturlig nok mindre å snakke om.

Det norske fredsbyggende diplomatiet har også hatt betydning for norsk tilgang til EU. I et møte mellom utviklingsminister Johnson og den franske ambassadøren i Oslo i 2000 viste for eksempel ambassadøren til at Frankrike nå var med i EU-troikaen, og at landet skulle overta EU-formannskapet fra juli 2000. Han fremholdt at det i denne sammenheng var “av betydning at man fikk

194 Referat fra møte i DUUK, sak nr. 2, 10. desember 1992. Under intervju med Stoltenberg 23. september 2008 fremholdt han at det trolig også var av betydning at hans kolleger visste hvor godt han kjente Balkan.

195 Referat fra møte i DUUK, sak nr. 2, 3. juni 1993.

196 Armitage, intervju 20. mai 2008.

197 307.30/253, Sudan 2000 politikk generelt, notat fra Afrikadesken, *Utviklingsministerens møte med Sudan-ansvarlige i US State Department*, 4.2.2000, referat, 8. februar 2000.

i stand et samarbeid med Norge, da Norge etter hvert spilte en betydelig rolle i internasjonale freds- og forsoningsprosesser for mange land”.¹⁹⁸

Etter valget i Norge høsten 2001 overtok “samarbeidsregjeringen”, som var en mindretallsregjering utgått fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre. Høyres Jan Petersen ble utenriksminister. Ifølge statssekretær i UD i perioden, Vidar Helgesen, var det da i deler av embetsverket en forventning (for noen: frykt) om at freds- og forsoningsengasjementene ville bli satt på et sidespor. Helgesen fortalte imidlertid at avgjørelsen om å fortsette engasjementet i Sudan ble fattet tidlig etter regjeringsskiftet. Beslutningen skyldtes i hovedsak to forhold. For det første mente man at dette var av betydning for norske interesser, blant annet fordi viktige allierte var opptatt av Sudan. For det andre hadde utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson vært engasjert i fredsbestrebelsene knyttet til nord-sør-konflikten i Sudan under den første Bondevik-regjeringen.

Sri Lanka-engasjementet var imidlertid et vanskelig spørsmål. Dette hadde sammenheng med forventninger i UD, samt intern misnøye knyttet til organiseringen av fredsarbeidet på Sri Lanka. Signaler fra srilankisk politisk ledelse gikk ut på at man ønsket at Norge engasjerte seg på politisk nivå. Et viktig spørsmål ble følgelig: Kunne politisk ledelse frigi tid til dette? Helgesen, som skulle arbeide med denne porteføljen, mente personlig at engasjementet burde videreføres. Penger og kompetanse var tilgjengelig, og dessuten bidro dette arbeidet til å gjøre Norge mer interessant.¹⁹⁹ Jan Petersen understreket at han raskt oppdaget at fredsporteføljen gav tilgang og nettverk som man ellers ikke ville hatt, blant annet i Washington og i Brussel.²⁰⁰ Dette ser ut til å ha vært et viktig motiv for Petersen da han bestemte seg for å videreføre engasjementet i 2001. Dagbladet omtalte Petersens beslutning som en omvendelse, og tilla utsiktene til større tilgang stor betydning:

Petersen møtte sin britiske like, Jack Straw. Til hans overraskelse ville Straw først snakke om Sri Lanka. Det samme ville de i EU. USAs utenriksminister Colin Powell spurte òg om Sri Lanka. Petersen så at han hadde diplomatisk gull mellom hendene, og ble omvendt til fredsdiplomati.²⁰¹

Ifølge Tore Hattrem er det først og fremst i forholdet til India at Norge oppnår tilgang og bedre relasjoner grunnet innsatsen på Sri Lanka: “Vi er veldig trans-

198 307.30/253, Sudan 2000 politikk generelt, notat fra Afrikadesken, *Møte mellom utviklingsministeren og Frankrikes ambassadør...*, 24. januar 2000.

199 Helgesen, intervju 26. september 2008.

200 Petersen, intervju 19. september 2008.

201 Hagvaag, “I krig for fred”.

parente og holder India godt informert, fordi vi erkjenner Indias dominerende og strategiske rolle i denne regionen.” Han fortsatte: “Det er ‘the rules of the game.’ Tjener det så våre interesser at vi har et nærere forhold til India enn vi ellers ville ha hatt? Ja, det tror jeg.”²⁰²

Når det gjelder norsk fredsarbeid i Sudan, la Fridtjof Thorkildsen vekt på at dette gav innpass i land som Norge ellers ikke hadde hatt så mye med å gjøre. Eksempler kan være land som Tsjad og Libya, men også Kenya og Egypt. Dessuten fikk Norge tilgang til sentralt politisk nivå i Sudan.²⁰³

Tilgangsperspektivet har blitt omtalt som et “ekstramotiv”.²⁰⁴ Det har likevel spilt en sentral rolle og var viktig for beslutningen om å videreføre fredsdiplomati i 2001. Tilgang og muligheter for å bygge ut relasjoner ses som verdifullt av både politikere og embetsverk. I kjølvannet av fredsbyggingen på 1990-tallet opplevde norske aktører at Norge hadde blitt mer interessant på den internasjonale scene, og at dette arbeidet hadde åpnet mange dører.

Overføringsverdi sier noe om hvorvidt fredsbyggingen vitterlig virker til å fremme nasjonale kjerneinteresser. Kan engasjementspolitikken fungere som brekkstang for å fremme tradisjonell interessepolitikk? Hva slags realinteresser kan Norge fremme i møte med sentrale aktører? Statsminister Gro Harlem Brundtlands møte med president Clinton i Det hvite hus den 17. mai 1994 kan illustrere hva som menes med “overføringsverdi”. Brundtland hadde opparbeidet seg solid tyngde og troverdighet gjennom sitt miljøengasjement, særlig gjennom “Verdenskommisjonen for miljø og utvikling” (Brundtlandkommisjonen). “Et nært forhold mellom Brundtland og den politiske ledelsen i USA bidro til at samarbeidet forble godt”, til tross for hvalkonflikten.²⁰⁵ På møtet i 1994 var hvalsaken opprinnelig ikke på dagsorden. Norsk hvalfangst ble likevel tatt opp på møtet, og ifølge VG fikk statsministeren med seg “en halv norsk seier fra ‘toppmøtet på nasjonaldagen’. Hun og Clinton ble enige om et tett norsk-amerikansk samarbeid i hvalsaken”.²⁰⁶ Dette viser hvordan en engasjementspolitisk sak bidro til å skape tilgang til sentrale aktører, en tilgang som på sin side åpnet muligheter for å fremme norske realinteresser. Overføringsverdien ligger i å benytte seg av et slikt mulighetsrom.

Tanken om en overføringsverdi har også blitt påpekt av utenriksminister Knut Vollebæk:

202 Hattrem, intervju 22. august 2008.

203 Thorkildsen, intervju 5. oktober 2008.

204 Odd Magne Ruud, intervju 25. september 2008.

205 Tamnes, *Oljealder*, s. 322.

206 Frode Holst, “Gro og Bill fant tonen”, VG, 18. mai 1994. Takk til Rolf Tamnes som gjorde meg oppmerksom på dette møtet.

Vårt Midtøsten-engasjement har gjort at vi er blitt interessant. Når jeg snakker med [tysk utenriksminister Klaus] Kinkel, med [EU-kommisjonær Hans] van den Broek og [amerikansk viseutenriksminister Strobe] Talbot, så er de meget interessert i hva som skjedde i Midtøsten. Hva fikk jeg ut av mitt besøk der? Hva er mitt syn på dette? Og da kan jeg legge inn litt om laks og gassmarkedsdirektiv og slikt, fordi jeg allerede har gitt dem noe.²⁰⁷

For å få større innsikt i antakelsen om en slik overføringsverdi har en rekke intervjuer blitt gjennomført i Washington og New York med personer som tidligere har sittet i den amerikanske utenrikspolitiske ledelsen, samt personer som har arbeidet eller arbeider i embetsverk og academia. Fellesnevneren er at de alle har jobbet eller fremdeles jobber med ett eller flere av casene i denne studien.²⁰⁸

I intervjuene har de aller fleste amerikanerne bekreftet at Norges fredsgasjement gir både økt tilgang og bedre relasjoner med sentrale aktører i USA. Det ble fremhevet at når norske toppdiplomater kom til Washington fikk de satt opp møter, de ble lyttet til og de hadde tilgang. Blant annet ble det vist til at nordmenn på besøk fikk møter på Assistant Secretary-nivå i State Department.

Richard Armitage bekreftet tilgangsperspektivet. Statssekretær Vidar Helgesen hadde tilgang til ham og kunne snakke med ham når han ønsket det. Forholdet hadde også en personlig dimensjon, som han verdsatte i stort og smått.²⁰⁹

Norges ambassadør i Washington, Wegger Chr. Strømmen, fremholdt at et knippe saker gir Norge tilgang i Washington: 1) Olje og gass; 2) Statens pensjonsfond – Utland (oljefondet); og 3) fred og forsoning. Ifølge Strømmen gir fred og forsoning tilgang til Assistant Secretary-nivå både i Pentagon, State Department og Det hvite hus. Strømmen betegnet disse som “operative sjefer”, og fremholdt at Norge blir gitt en mulighet til å “gjøre oss nyttige”. Som ambassadør fikk Strømmen møte utenriksminister Condoleezza Rice. Under deres samtale bemerket utenriksministeren at Norge er alle steder hvor det er bråk og elendighet i verden.²¹⁰ Det norske arbeidet for fred og forsoning blir lagt merke til, også på øverste nivå i Washington.

207 Sitert i Liland og Kjerland, 1989–2002. På *bred front*, s. 86.

208 Utvalget av amerikanske intervjuobjekter har hovedsakelig vært avgrenset til personer som arbeider/har arbeidet med de konkrete casene som denne studien omhandler. Dersom personer som arbeider/har arbeidet med andre politikkkfelt, for eksempel olje, energi eller fisk, også hadde blitt intervjuet, kunne dette gitt grunnlag for en mer nyansert drøftning av overføringsverdien. Intervjuutvalget har således utgjort en metodisk utfordring. En slik avgrensning var likevel nødvendig gitt prosjektets omfang.

209 Armitage, intervju 20. mai 2008.

210 Wegger Chr. Strømmen, intervju 22. mai 2008.

Kjell Hødnebo nevnte en annen mulig overføringsverdi. Det norske freds- og forsoningsarbeidet ble i sin tid brukt som argument for en norsk plass i FNs sikkerhetsråd i 2001–02. Norsk fredsbygging i Sudan kan i denne forbindelse ha hatt betydning for at kampanjen bar frukter.²¹¹

Morten Aasland, tidligere ministerråd ved ambassaden i Washington, fortalte i et avisintervju at norsk arbeid for fred og forsoning kunne bidra til å gi et særlig inntak til de amerikanske presidentkandidatenes indre kretser forut for valget i 2008:

I strategien for å komme i kontakt med sentrale rådgivere legger nordmennene vekt på hvordan Norge kan hjelpe dem til å få en god start i Det hvite hus. Norske diplomater fremhever Norges bidrag til internasjonalt freds- og forsoningsarbeid, konfliktløsning, kompetanse på klima- og energipolitikk samt nordområdene. – På disse områdene er Norge veldig relevant for USA, og vi opplever en klar interesse, forteller Aasland.²¹²

Opplevelsen av en overføringsverdi er i noen grad avhengig av posisjon. Tjenestemenn på midlere nivå må i stor utstrekning holde seg til den aktuelle saken, mens utenrikspolitisk ledelse og ambassadører lettere kan koble saker. Overføringsverdien må dessuten ses i et langsiktig perspektiv. Ambassadør i Serbia, Håkon Blankenborg, poengterte at Norge gradvis har bygd opp kompetanse og nettverk som nå kan være nyttig for norsk politikk på Balkan.²¹³

I hvilken grad benytter så Norge seg av de mulighetene for en overføringsverdi som tilgangen skaper? Ifølge et UD-notat fra 2000 hadde Norge gjennom medformannskapet i Sudan-komiteen i IGAD Partners Forum en unik rolle i fredsprosessen:

Den gir oss inntak i forhold til viktige land som UK og USA, myndighetene i Sudan og myndighetene i de forskjellige IGAD-landene. Det er imidlertid et viktig spørsmål om den formelle posisjonen dette gir oss i realiteten gir oss en tilsvarende reell uttelling.²¹⁴

211 Kjell Hødnebo, intervju 25. september 2008.

212 Anders Nordstoga, "Norge frir til McCain og Obama", *Aftenposten*, 22. september 2008.

213 Blankenborg, intervju 4. september 2008.

214 307.30/253, 2000 Sudan Komiteen IGAD Partners Forum IPF, notat fra spesialrådgiver Frydenlund til statssekretær Johansen, *Sudan. Arbeidet i IPF fremover*, 28. desember 2000.

Tidligere statssekretær Vidar Helgesen har sagt det slik: “Jo, vi opplever at vårt engasjement gir tilgang, men vi er ikke flinke nok til å utnytte den.”²¹⁵ Fred og forsoningsarbeidet i Latin-Amerika kan ha bidratt til bedre tilgang til Spania. Det *kan* for eksempel tenkes at en slik tilgang har fått betydning for norske særinteresser, særlig med tanke på tidligere interessemotsetninger knyttet til ulovlig fiske i vernesonen rundt Svalbard. Det har imidlertid ikke latt seg påvise om tilgang til Spania har latt seg omsette på en slik måte.²¹⁶ Enkelte vil fremholde at Norge bør være forsiktig med å omsette tilgangen som freds- og forsoningsarbeidet gir. Andre vil hevde at det er legitimt å benytte de kanaler man har for å fremme norske særinteresser. Ifølge Wegger Chr. Strømmen er imidlertid ganske mange nordmenn “flinke til å bruke tilgangen”.²¹⁷

Det norske fredsdiplomati har gitt Norge økt tilgang til sentrale aktører og arenaer. En slik tilgang er viktig *per se* for en mindre stat som Norge. Samtidig har ikke ønsket om tilgang vært et avgjørende motiv bak beslutninger om norsk fredsbyggende innsats i de fire casene som denne studien omhandler. Tilgangen ser snarere ut til å være noe aktørene har erfart underveis. Samtidig har tilgangen i økende grad blitt en drivkraft bak det norske arbeidet, særlig etter årtusenskiftet. Når det gjelder antakelsen om en overføringsverdi blir sammenhengene vanskeligere å påvise. Det finnes få konkrete eksempler på realpolitiske overføringsverdier av fredsdiplomati. Samtidig antyder representanter for ulike utenrikspolitiske ledelser i mer eller mindre konkrete ordelag at en slik overføringsverdi eksisterer. Thorvald Stoltenberg sa det for eksempel slik: “Vi har snudd vår svakhet til en fordel. Vi er små og få, men har lyktes i å få et ord med i laget, og kan dermed lettere ivareta våre interesser.”²¹⁸ Sannsynligvis er det først og fremst på høyere nivå at man vil kunne trekke vekslers på en slik overføringsverdi. Det er også mulig at fredsdiplomati åpner et mulighetsrom som Norge har vært tilbakeholden med å benytte seg av. Dette kan skyldes flere forhold. Kanskje har norske aktører erfart tilgangen og overføringsverdien underveis i engasjementene, og i liten grad reflektert strategisk over dette. På den annen side vil det å fremme realpolitiske interesser ved hjelp av fredsdiplomati kunne oppfattes som å stå i motstrid til Norge rolle som en fredsaktør uten baktanker.

Det har ikke latt seg gjøre å påvise at en “overføringsverdi” har vært et sentralt motiv bak den norske fredsbyggende innsatsen i de fire casene.

215 Wiedswang, “Fredsindustrien”.

216 For nærmere drøftning se Matlary, *Verdidiplomati ...*, s. 63–64.

217 Strømmen, intervju 22. mai 2008.

218 Stoltenberg, intervju 23. september 2008.

GLOBALE FELLESINTERESSER

De globale fellesinteressene er nært knyttet til det utenriksminister Knut Frydenlund kalte arbeidet for en bedre organisert verden. Å styrke mellomstatlig samarbeid er en viktig del av dette, og FN står i en særstilling. Norge tilstreber å være en aktiv medspiller. Å sikre FNs relevans blir en viktig oppgave. Dette har vært en ambisjon i alle fire casene. Imidlertid har FNs rolle vært ulik. I Guatemala ønsket Norge at FN skulle få en sterk rolle og foreslo tidlig at FN måtte bli inkludert i prosessen. Geriljaen var positiv til dette, men regjeringen nølte. Som tidligere nevnt fikk FN en viktig rolle i fredsforhandlingene i 1994 og bidro fra da av til å få fortgang på prosessen. Ifølge Krøvel nedla Norge en betydelig innsats for å få på plass en sterk rolle for FN: “Skal noe i den norske innsatsen fremheves, må det nettopp være arbeidet for at FNs engasjement skulle lykkes.”²¹⁹

FN hadde en særlig sterk rolle i Bosnia. FN var del av Den internasjonale konferansen for det tidligere Jugoslavia (ICFY). ICFY ledet fredsforhandlingene, og FNs fredsmeglere arbeidet for denne konferansen. Thorvald Stoltenberg understreket: “FN er som kjent en hjørnestein i norsk utenrikspolitikk, og det var derfor ikke noen diskusjon om Norge skulle bidra.”²²⁰ Jan Braathu understreket også at et norsk engasjement på Balkan var i overensstemmelse med norsk tenkning om FN og en bedre organisert verden.²²¹ Å støtte opp om FN var et betydningsfullt motiv bak norsk innsats i Bosnia. Også Jon Hanssen-Bauer la vekt på globale fellesinteresser da han omtalte de norske motivene bak engasjementspolitikken.²²² Erik Solheim anså dette som et hovedmotiv bak innsatsen i alle fire casene.²²³

Norge ønsket også en rolle for FN på Sri Lanka og gjorde forsøk på å involvere FN allerede på begynnelsen av 1990-tallet. Imidlertid bifalt blant andre India ikke dette. I dag driver enkelte FN-organisasjoner prosjekter på øya, men FN har ingen rolle i fredsprosessen.

Norge ønsket også en rolle for FN i Sudan. Etter hungersnøden i 1989 hadde FN fått anledning til å etablere operasjonen “Operation Lifeline Sudan”. Dette var en humanitær operasjon, med det formål å bringe humanitær assistanse til de rammede områdene i Sør-Sudan. FN hadde imidlertid ingen rolle i fredsforhandlingene. I 1993 uttalte utenriksminister Holst under et møte med Kirkens Nødhjelp at han skulle “be vår FN-delegasjon om å sondere mulighetene for å

219 Krøvel, “Norge og freden i Guatemala”, s. 258.

220 Stoltenberg, intervju 23. september 2008.

221 Braathu, intervju 27. august 2008.

222 Hanssen-Bauer, intervju 16. september 2008.

223 Solheim, intervju 2. desember 2008.

bringe situasjonen i Sudan inn for Sikkerhetsrådet, eller om Generalsekretæren kunne tenke seg en rolle, eller om FN på noen annen måte kunne bringes inn i bildet.”²²⁴ Sudans regjering motsatte seg imidlertid en meglingsrolle for FN.²²⁵ Ifølge Hødnebø arbeidet Norge aktivt for å få FN med da fredsforhandlingene for Sudan skjøt fart fra 2002. Bestrebelsene var omstridte, men fra norsk side var man opptatt av at dette sikret forhandlingenes internasjonale legitimitet.²²⁶

Multilateralisme og en FN-ledet verdensorden har stor betydning for Norge, og dette fremkommer både i utenrikspolitiske redegjørelser for Stortinget og i konsultasjoner i DUUK. Nærmest samtlige redegjørelser for Stortinget i perioden har vektlagt verdensorganisasjonens betydning for norsk politikk og for småstaten Norge, samt trukket frem norsk innsats i FN. Praktisk politikk i tilknytning til de fire casene viser hvordan Norge ønsket å styrke FN ved å forsøke å involvere organisasjonen og gjøre den relevant.

St.meld. nr. 11 (1989–90) plasserer også internasjonal fred og sikkerhet blant de globale fellesinteressene. Som tidligere omtalt har slike argumenter, i den grad de ble benyttet, blitt knyttet til sikkerhetsinteressene. Her omtaltes slike motiver som *indirekte* sikkerhetsinteresser, i motsetning til de sikkerhetsinteressene som har mer direkte betydning for Norge. Dette bidrar til å underbygge antakelsen i St. meld. nr. 11 om at samsvaret mellom de globale fellesinteressene og særinteressene er i ferd med å øke.

INNENRIKSPOLITISKE HENSYN

Aspirasjoner om status og prestisje har internasjonale aktører som sin fremste målgruppe. Vi skal nå se nærmere på hvorvidt det norske fredsdiplomati kan sies å ha vært motivert av innenrikspolitiske drivkrefter.

Det norske fredsbyggende diplomati har klangbunn i det norske selvbildet, og står sterkt hos norske velgermiljøer. Har norsk fredsbyggende diplomati vært motivert av et ønske om å opprettholde og vedlikeholde et norsk selvbilde som fredsnasjon? Vi har tidligere berørt den norske engasjementspolitikken i et historisk perspektiv, samt sett på hva forestillingen om “Norge som fredsnasjon” består i. Dette er et motiv som typisk vil være underliggende og *uttalt*. Kildematerialet som er gjennomgått i forbindelse med denne studien gir ikke grunnlag for å hevde at ønsket om å opprettholde og vedlikeholde det norske

224 25 4/104, bind 15, notat fra Afrika/Arabiarådgiveren til Politisk avdeling, *Situasjonen i Sudan. Mulig norsk initiativ. Utenriksministeren møter Kirkens Nødhjelp*, 12. mai 1993.

225 25 4/104, bind 16, telefaks fra den norske FN-delegasjonen til UD, *Borgerkrigen i Sudan. Eventuell megling av FN*, 20. august 1993.

226 Hødnebø, intervju 25. september 2008.

selvbildet har vært et viktig motiv bak den norske innsatsen i de fire prosessene. Dersom et slikt motiv hadde stått sentralt for norske politiske aktører, hadde man kanskje valgt mer synlige og mindre risikofylte fredsprosjekter? Likevel: Den norske vimpelen har ofte blitt hevet høyt i det hjemlige ordskiftet, og den norske rollen i fredsprosesser har tidvis blitt fremstilt i et overdrevet lys.

Det har forekommet tilfeller hvor norske politikere har omtalt Norges rolle på en måte som andre aktører har reagert på. Da statssekretær Egeland i september 1993 uttalte at han regnet med at Norge nå ville konsentrere sin innsats om fredsforhandlingene i blant annet Sudan, ba den norske ambassaden i Kairo om en forklaring. UD understreket i sitt svar at Norge over tid hadde forsøkt å bidra til fredsbestrebelsene i Sudan, men at et norsk engasjement var av en “potensiell natur”. Departementet skrev også at det fortsatt ville være “interessert i innrapporteringer om situasjonen i Sudan og spesielt om de muligheter som måtte presentere seg med hensyn til nye bidrag til fred og forsoning.”²²⁷ Noe tilsvarende skjedde i 1994. Statssekretær Egeland uttalte at UD hadde “formidlet kontakt mellom partene på Sri Lanka og at Fjørtoft hadde vært mellommann”. Dette ble straks etter benektet av srilankiske myndigheter.²²⁸ Hvordan kunne dette skje? Hva ønsket Egeland å oppnå? Var det ment for innenrikspolitiske formål, eller var det snarere en brikke i et spill om å skaffe Norge en rolle på Sri Lanka? Trolig ble norsk media brukt for å kommunisere til den norske befolkning at Norge gjorde et relevant og viktig arbeid for fred.

Det har ikke latt seg påvise at norsk fredsbygging i de fire casene har vært motivert av et ønske om å kompensere for andre trekk ved norsk utenrikspolitikk. Interessegrupper har imidlertid spilt en viss rolle i forbindelse med den norske fredsbyggingen.

Det finnes ingen guatemaltekkisk diaspora i Norge, men det var stor interesse for Mellom-Amerika på 1980-tallet og også en viss interesse på Stortinget. Dette gjaldt imidlertid i første rekke Nicaragua. Særlig odelstingspresident Inger Lise Gjørsv bidro til å rette oppmerksomheten mot Guatemala. Hun stod i spissen for en delegasjonsreise til Guatemala i 1991, som skulle kartlegge menneskerettighetenes vilkår i landet.²²⁹ Det var også Gjørsv som foreslo at den guatemaltekkiske indianerkvinnen Rigoberta Menchu skulle få Nobels fredspris i 1992. At FN erklærte 1993 for urbefolkningsåret, bidro også til å skape norsk interesse for

227 Tore Johansen m. fl., “Verden venter på Holst”, VG, 29. september 1993, s. 23. 24 4/104, bind 14, utgående, *Norsk rolle i fredsforhandlinger vedrørende Sudan*, 30. september 1993.

228 Follerås, *Samaritan i skuddlinjen*, s. 167–168.

229 25 4/54, bind 12, notat fra Regionalrådgiveren for Latin-Amerika til Politisk avdeling, *Søknad fra Arbeiderbevegelsens internasjonale støttekomité ...*, 20. juni 1991.

den indianske urbefolkningen i Guatemala. Enkelte interessegrupper har vært sterkt engasjert i Latin-Amerika, deriblant organisasjonen Latinamerikagruppene i Norge (LAG). Et særlig grasrotengasjement hadde sitt utspring i Petter Skauens Kråkerøy-gruppe. Imidlertid var det de frivillige organisasjoner, med Kirkens Nødhjelp i spissen, som fungerte som de sterkeste pressgruppene. Ifølge tidligere Latin-Amerika-rådgiver Herberth Linder spilte innenrikspolitiske hensyn en stor rolle for det norske engasjementet i Guatemala og var noe av årsaken til ønsket om å legge undertegnelsestemonien til Norge.²³⁰

Det var en sterk interesse i Norge for konflikten på Balkan. Nærheten til konflikten og det faktum at mange nordmenn anså at de kjente Jugoslavia bidro til en slik interesse. Med nærhet fulgte også en følelse av ansvar. I tillegg kom det mange flyktninger fra Bosnia til Norge, og dette påvirket norsk opinion. Norge tok i mot ca. 13 000 flyktninger, og flyktningapparatet ble satt under et veldig press. Det folkelige engasjementet styrket og understøttet myndighetenes fredsbygging i Bosnia.²³¹ Høsten og vinteren 1992 førte kamphandlinger i Bosnia til en særlig mobilisering av norsk opinion. “Verdenssamfunnet med EF og FN i spissen har spilt fallitt i Bosnia”, het det på lederplass i *Aftenposten*.²³² NTB fikk tilgang til et gradert UD-dokument, hvor den internasjonale innsatsen ble karakterisert som “- For lite, for sent og feilslått”.²³³

Diasporaen som har hatt sterkest påvirkning på norsk politikk, er gruppen tamiler fra Sri Lanka. Denne gruppen har vært svært aktiv i en årrekke, særlig på 1980-tallet, og mobiliserte enkelte politiske partier, spesielt på venstresiden. De lyktes med å formidle sitt budskap i media, og det ble opprettet en tverrpolitisk Støttegruppe for Tamilene i Bergen og Hordaland som bidro til å fremme deres sak. Norsk UD mottok gjentatte henvendelser og appeller om et norsk engasjement i fredsprosessen på Sri Lanka.

I tilfellet Sudan var det særlig de frivillige organisasjonene som fungerte som pressgrupper. I et UD-notat skrevet i 1992 het det: “Fra flere hold innen NGO’ene er det nylig gitt uttrykk for bekymring over situasjonen i landet ... Det foreligger derfor et visst press for at man fra norsk side foretar seg noe utover å fortsette med den humanitære bistanden. Flere mulige initiativer har vært uformelt diskutert internt ...”²³⁴ Kirkens Nødhjelp var aktiv i denne sammenheng. I et brev til UD i 1993 ba Kirkens Nødhjelp om et møte med utenriksministeren,

230 Herberth Linder, intervju 4. september 2008.

231 Basert på intervju med Braathu, 27. august 2008.

232 *Aftenposten*, “Bosnia forblør”, leder, 31. oktober 1992.

233 *NTB*, “UD-dokument: – Vesten spiller harpe mens Bosnia brenner”, 8. desember 1992.

234 25 4/104, bind 15, notat fra Afrika/Arabiarådgiveren til Politisk avdeling, 7. oktober 1992.

anmodet om at Norge måtte bidra til å sette Sudan på den internasjonale dagsorden og ba om at Norge gjentok sitt tilbud om å være vertskap og tilrettelegger for fredsprosessen i Sudan. “Vi mener tiden nå er inne for en sterkere diplomatisk og politisk fokusering på konflikten ...” het det i brevet.²³⁵ Et intervjuobjekt sa at Norge har en stor Sudan-lobby, som har samarbeidet nært med amerikanske lobbyister. Ifølge ham har dette vært avgjørende for den rollen Norge fikk.²³⁶ UDs spesialrepresentant for Sudan, Kjell Hødnebø, viste til at det også var et sterkt folkelig engasjement for Sudan. Det norske folket ble mobilisert i forbindelse med hungersnøden i Sør-Sudan i 1998. Ifølge Hødnebø kunne ikke regjeringen annet enn å følge opp.²³⁷ I tillegg til de aktive NGOene ble det i 1993 opprettet en Støttegruppe for fred i Sudan (SFS) med ambisjon om å gjøre noe aktivt for å bidra til fred i landet. Gruppen ønsket å være pådriver overfor både myndigheter og private hjelpeorganisasjoner og forsøkte å mobilisere norsk opinion til innsats for Sudan.²³⁸

Innenrikspolitiske hensyn har utvilsomt spilt en viktig rolle i det norske engasjementet. Rett nok finnes få eksempler på at politikere sier at de gjør dette av innenrikspolitiske grunner. Det kan vi egentlig ikke forvente heller: Det ville fortont seg som politisk ukorrekt.

Verdier

Frydenlunds observasjon i 1981 om den ideelle fordring er minst like aktuell for tidsperioden som undersøkes i denne studien. Verdier har spilt en viktig rolle som motiv bak norsk fredsbygging. Det var verdibetraktninger snarere enn interessevurderinger som bidro til å utløse engasjementene. Intervjuobjektene betegnet dette på ulike måter. For mange har det et *humanitært* tilsnitt, og omtales som et humanitært prerogativ, en humanitær agenda, en humanitær impuls eller et humanitært motiv. Andre omtaler denne dimensjonen ved norsk utenrikspolitikk som altruisme. Tidligere utenriksminister Jan Petersen foretrakk å kalle det et ideologisk motiv.²³⁹ Felles for alle er at denne drivkraften tillegges stor vekt. Ifølge Vidar Helgesen er misjonær- og solidaritetsimpulsen selve *grunnimpulsen* i det norske engasjementet. For Helgesen representerer dette en genuin neste-kjærlighetstenkning, hva han betegnet som “de ikke-målbare tingene”.²⁴⁰

235 25 4/104, bind 15, brev fra Kirkens Nødhjelp til UD, Ad: ønske fra Kirkens Nødhjelp om et møte med utenriksministeren vedr. situasjonen i Sudan, 5. mai 1993.

236 Thorkildsen, intervju 5. oktober 2008.

237 Hødnebø, intervju 25. september 2008.

238 SFS, *Om Støttegruppe for fred i Sudan (SFS)*, publisert 15. juli 2007 (SFS [online 15. sept 2008]).

239 Petersen, intervju 19. september 2008.

240 Helgesen, intervju 26. september 2008.

Herberth Linder fremholdt at Latin-Amerika-enheten i politisk avdeling: “tygde grundig på det når forespørselen om Norge kunne være vertskap for et forhandlingsmøte kom i 1989”. Han forklarte nølingen slik: “Vi så ingen strategiske norske interesser i Guatemala, verken økonomiske, sikkerhetspolitiske eller politiske. Det var dessuten få nordmenn i Guatemala. Vi var i utgangspunktet noe kritiske til dette, litt nølende.” Han viste til utenriksinstruksen og utenriktjenestens arbeidsoppgaver, som blant annet gikk ut på å ivareta og fremme norske interesser, samt yte råd og hjelp til nordmenn.²⁴¹ Til tross for dette gav enheten en positiv tilrådning. To momenter var avgjørende for tilrådingen: For det første vissheten om at her hadde Norge enkelte komparative fortrinn, i form av Kirkens Nødhjelp og Petter Skauens kontaktnettverk. For det andre var dette i tråd med generelle norske holdninger og det norske humanitære engasjement.²⁴²

Tom Vraalsen beskrev drivkraften bak det norske engasjementet i Sudan som “en stigende bekymring for befolkningen i Sør-Sudan, som var ofre for en katastrofe i dobbel forstad: følgene av en årelang brutal borgerkrig og av naturkatastrofer”, og fortsatte: “Vi har vært drevet av våre humanitære mål og et ønske om å erstatte den meningsløse, ødeleggende borgerkrigen med en politisk løsning.”²⁴³ Norge har også søkt å formidle sine humanitære motiver til ulike konfliktparter. I 1998 ble utviklingsminister Frafjord Johnsen bedt om å understreke “at det norske engasjement i forhold til Sudan i første rekke har et humanitært grunnlag, og er et engasjement for befolkningen i Sudan som har lidd under sult og naturkatastrofer” i hennes samtale med en delegasjon fra SPLA/M.²⁴⁴ I et brev datert 2. mai 1995 tilbød statssekretær Jan Egeland på nytt norsk bistand til konfliktløsning på Sri Lanka. Brevet var tilsiktet LTTE-lederen Velupillai Prabhakaran. Egeland skrev følgende: “The Norwegian initiative is a purely humanitarian one, building on Norway’s long standing support for vulnerable communities around the world ...”²⁴⁵

Mens slike motiver i stor grad utløste den norske innsatsen i Guatemala, Sudan og på Sri Lanka, ble de gradvis supplert med interessebaserte motiver. Et

241 Ved en senere revidering av instruksen ble ivaretagelse av globale fellesinteresser inkludert i utenriktjenestens arbeidsoppgaver: Regjeringen, *Instruks...*, kap. 7, A, § 1b).

242 Linder, intervju 4. september 2008.

243 Tom Vraalsen, “Erfaringer fra konfliktløsning i Afrika: En vurdering av resultater og virkninger – tilfellet Sudan” *Internasjonal politikk*, nr. 1 (2005): 77, 80–81.

244 307.30/253, Sudan 1998 politikk generelt, notat fra Afrikadesken til utviklingsministeren, *Sudan. Bakgrunn og opplegg for utviklingsministerens samtale med delegasjon fra SPLM/SPLA ledet av Dr. Salva Kiir*, 18. november 1998.

245 307.30/442, bind 2, utgående fra UD til den norske ambassaden i Paris, *Sri Lanka. Formidling av brev til LTTE*, 2. mai 1995.

voksende politisk engasjement genererte interesser. Tilfellet Guatemala illustrere dette. Intervjuobjektene poengterte at motivet for å gå inn i prosessen hovedsakelig var et verdibasert, humanitært anliggende. Samtidig opplevde man at da UD kom sterkere med, økte påtrykket for at møtevirksomhet skulle skje i Norge.

De norske motivene bak innsatsen i Bosnia var også til en viss grad verdibasert. Dette er interessant tatt i betraktning at interessevurderinger stod sterkt i dette tilfellet. I både DUUK, utenrikspolitiske redegjørelser for Stortinget og i media ble det norske humanitære bidraget til Bosnia ansett og fremstilt som en viktig del av den norske innsatsen. Motivporteføljen knyttet til den norske innsatsen i Bosnia var preget av en større grad av kontinuitet. Det var ikke særlige forskjeller i de motivene som utløste engasjementet, og de som opprettholdt det.

Verdibaserte motiver er viet liten oppmerksomhet i arkivmaterialet fra UD som er gjennomgått i forbindelse med denne studien. Dette er i overensstemmelse med det overordnede bildet, hvor motivbetraktninger i liten grad nedfelles skriftlig. I tillegg kan verdibaserte vurderinger lett forsvinne hos et embetsverk som er mest opptatt av praktiske gjøremål og løsninger. I den grad man finner motivbetraktninger i arkivmaterialet, dreier dette seg mest om realpolitiske motiver. Dette gjenspeiler en tradisjon i embetsverket.²⁴⁶ I DUUK vies verdibaserte motiver noe mer oppmerksomhet. I de utenrikspolitiske redegjørelsene kommer betraktninger om verdier ofte enten først eller sist i redegjørelsen. Hva sier dette om de verdibaserte motivene? Er det egentlig “pynt”? Inntrykket er snarere tvert imot. Hensikten er å vektlegge slike motivers betydning for norsk utenrikspolitikk.

Ulike utenriksministre har omtalt den norske innsatsen i sine redegjørelser. Bjørn Tore Godal uttalte i 1998: “Skal det gi mening å snakke om en utenrikspolitikk tuftet på verdier, må det være en utenrikspolitikk som ikke bare retter seg mot de sterke og likesinnede, men også mot de svakeste blant oss.”²⁴⁷ Her ga han en verdibasert motivering for norsk fredsbyggende innsats. Jan Petersen forankret i 2004 det verdibaserte motivet i en plikt: “Våre internasjonale bidrag er ikke minst et uttrykk for et verdigrunnlag som tilsier at dersom vi kan bidra

246 Diverse materiale i UDs arkiv har forholdsvis nøkterne og detaljerte betraktninger om andre lands motiver for å engasjere seg i de prosesser hvor Norge spiller en større eller mindre rolle. Tilsvarende analyser synes vanskelig å finne om egne norske motiver. Arkivundersøkelser i relevante land vil trolig kunne si noe om hvordan disse oppfatter norske motiver.

247 Bjørn Tore Godal, utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 22. januar 1998.

til at andre mennesker får et tryggere og mer verdig liv, så har vi ganske enkelt plikt til å gjøre det.”²⁴⁸ Utenriksminister Jonas Gahr Støre sa det slik:

Engasjementspolitikk er verdipolitikk. Politikk som ikke forankres i verdier er vilkårlig og ustabil, og derfor verken bærekraftig eller effektiv. Norges engasjementspolitikk har sitt ankerfeste i verdier som solidaritet, menneskerettigheter, fred og en internasjonal rettsorden som beskytter de svake og legger bånd på de sterke.²⁴⁹

Utenriksministre fra Høyre og Arbeiderpartiet er her samstemte. Referanser til de verdibaserte motivene er tverrpolitiske, og gjenspeiler konsensusaspektet ved norsk utenrikspolitikk.

I 2007 igangsatte utenriksminister Jonas Gahr Støre det såkalte refleksprosjektet om “Norske interesser i en globalisert verden”. Arbeidet munnet ut i St. meld. nr. 15 (2008–09) *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk* om overordnede mål og ambisjoner i norsk utenrikspolitikk, ikke ulikt hovedideen bak St.meld. nr. 11 (1989–90). Målsettingen var å sette et særlig fokus på *interesser*, spesielt på bakgrunn av at dette hensynet, ifølge utenriksministeren, hadde forsvunnet for mye ut av synsfeltet. Under arbeidets gang har imidlertid verdidimensjonen blitt stadig mer fremtredende. Forfatterne av *Norske interesser*, en uavhengig grunnlagsrapport utarbeidet av refleksprosjektet, fremholdt at et moralsk ansvar “er, og bør forbli, engasjementspolitikken desiderte hovedbegrunnelse” og at “engasjementspolitikk som interessepolitikk’ er en supplerende begrunnelse”.²⁵⁰ Forfatterne opererte samtidig med et svært bredt interessebegrep, hvor politiske verdier og etiske prinsipper inngår i ivaretagelsen av nasjonale interesser. Dermed er det overraskende at den interessebaserte begrunnelsen bak engasjementspolitikken tillegges så liten vekt. Forfatterne synes å mene at engasjementets begrunnelse i stor grad finnes bortenfor selv et svært bredt interessebegrep. Det kan fremstå som et paradoks at forfatterne samtidig hevder at en snever forståelse av norske interesser må forlates, siden globaliseringen løser opp skillet mellom “myk” og “hard” utenrikspolitikk: “Vi må erkjenne, og våge å ta konsekvensene av, hvordan globaliseringen har gjort fredsbygging, samfunnsutvikling og internasjonal organisering til realpolitikk og interesseressurser.”²⁵¹ Dette viser kanskje først og fremst hvor sterkt de

248 Jan Petersen, utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 27. januar 2004.

249 Jonas Gahr Støre, utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 20. mai 2008.

250 Leiv Lunde m.fl., *Norske Interesser*, s. 154–155.

251 *Ibid.*, s. 63–64.

verdibaserte humanitære motivene står i en norsk sammenheng, og bidrar til å underbygge antakelsen om at de spiller en selvstendig rolle.

Motiver på det institusjonelle og personlige nivå

Det er også formålstjenelig å ha et øye til motiver på det institusjonelle og personlige nivå, fordi disse antas å spille en betydelig rolle i norsk fredsbyggende diplomati. De neste avsnitt vil kort presentere enkelte betraktninger om motiver av betydning på disse nivåene.

I tråd med veksten i de fredsbyggende engasjementer har organiseringen av dette feltet endret seg. I forbindelse med innsatsen i Guatemala ble det ikke sett som gunstig å bruke UD's knappe personellressurser til dette arbeidet. Det ble heller ikke ansett som spesielt karrierefremmende å arbeide med saksfeltet. UD godtok imidlertid å bruke økonomiske midler til oppgaven. Ifølge Egeland er dette noe av årsaken til at "Den norske modellen" vokste frem. I tillegg til at mye kompetanse befant seg på utsiden av utenriksstjenesten, var departementet også avhengig av å knytte til seg eksternt personell for å drive engasjementene. Egeland poengterte at innsatsen kostet svært lite penger. Etter arbeidet med Oslo-kanalen endret imidlertid dette bildet seg gradvis. Snart ble det mer akseptert å bruke departementets personellressurser til det fredsbyggende arbeid.²⁵² Gradvis ble dette arbeidet også attraktivt for ambisiøse diplomater. Det var motiverende og inspirerende å vite at utenrikspolitisk ledelse fattet interesse for det man drev med, leste det som ble skrevet og at linjen til politisk ledelse var svært kort.

På 1990-tallet var det fredsbyggende arbeid i liten grad systematisert og strukturert i UD. Samtidig var arbeidet forankret hos den utenrikspolitiske ledelse og hos enkeltpersoner i departementet snarere enn i organisasjonen. Dette ville regjeringen Bondevik gjøre noe med i 2001. Statssekretær Vidar Helgesen opprettet en ny seksjon med navnet Seksjon for fred og forsoning. Hensikten var å strukturere det norske arbeidet, og å trekke lærdommer på tvers av innsatsene. Med opprettelsen av seksjonen økte samtidig bruken av både personellressurser og økonomiske ressurser til norsk fredsarbeid.

Fredsarbeidet skapte neppe et "engasjement for engasjementets skyld" i løpet av 1990-tallet. Det finnes for eksempel tilfeller hvor UD utviste varsomhet grunnet en fastlåst situasjon. Høsten 1994 hadde kamphandlingene blitt gjenopptatt på flere fronter i Sør-Sudan, og fredsforhandlingene i regi av IGADD sto i stampe. UD fremholdt da: "Så lenge situasjonen er så fastlåst som den nå synes å være, er det imidlertid vanskelig å se hva vi fra norsk side vil kunne bidra

252 Egeland, intervju 9. oktober 2008.

med.”²⁵³ Nye tider og den organisasjonsmessige satsningen fra årtusenskiftet kan ha endret på dette. Det norske engasjementet på Sri Lanka har for eksempel båret preg av at Norge tviholdt på en rolle i et tidsrom da denne rollen ikke eksisterte. I dag ser det imidlertid ut til at man har kommet over denne fasen. Kjell Hødnebo fremholdt at det ble lagt ned et betydelig arbeid for å få videreført engasjementet i Sudan, da den første Stoltenberg-regjeringen tok over i 2000. Ifølge Hødnebo tok Raymond Johansen dette på strak arm. Utenriksminister Torbjørn Jagland var ikke interessert, men ga grønt lys. “Det er om å gjøre å hekte dette på en politiker”, sa Hødnebo. ”Vi jobbet aktivt fra embetsverkets side for å få dette til. Hilde Frafjord Johnson hadde jo hatt en høy profil.”²⁵⁴ Embetsverkets aktive innsats for å sikre en videreføring av engasjementet i Sudan i 2000 var trolig ikke ett uttrykk for “engasjement for engasjementets skyld”. Eksempelet underbygger imidlertid antakelsen om at embetsverket i UD i økende grad har “adoptert” de fredsbyggende engasjementene.

Samtidig kan det tenkes at fredsdiplomatiet seilte frem som en “nisje” for UD i møte med nye rammevilkår. Internasjonalisering og ulike globaliseringsprosesser har påvirket diplomatiets og utestasjonenes virke og innretning. Blant flere utviklingstrekk kan særlig den teknologiske globaliseringen, blant annet representert ved kommunikasjonsrevolusjonen innen internett og media trekkes frem. Slike utviklingstrekk har nødvendiggjort et kritisk søkelys på utestasjonenes nytteverdi og virksomhet. På samme tid har ulike fagdepartementer i stadig økende grad fått befatning med utenrikspolitiske anliggender. Statsministerens kontor (SMK) har også styrket sin utenrikspolitiske kapasitet. Internasjonal avdeling ved SMK har i dag fem medarbeidere. Kanskje er det slik at UD i møte med slike utviklingstrekk søkte etter “nisjer” som kunne sikre organisasjonens, og da særlig utestasjonenes, relevans? Arbeidet med denne studien har ikke gitt anledning til å belyse dette spørsmålet.²⁵⁵

Organiseringen av engasjementene i Sudan og på Sri Lanka er svært ulik. Hovedansvaret for Sri Lanka ligger hos Seksjon for fred og forsoning i Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål. Sudan hører til i det som tidligere het Seksjon for Øst- og Sentral-Afrika i Regionalavdelingen, og som nå har fått navnet Seksjon for regionen rundt Afrikas Horn (Afrika II). Her er det blitt dannet et

253 307.30/253, bind 1, telefaks fra Afrikarådgiver til den norske ambassaden i Kairo, *Ambassadør Haugestads tjenestereise til Sudan*, 8. november 1994.

254 Hødnebo, intervju 25. september 2008.

255 Om ulike aktørers betydning for norsk utenrikspolitikk, se for eksempel Nils Morten Udgaard, “Statsministerens kontor – minst men mektigst?”; Nina Græger og Iver B. Neumann, “Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet som beslutningspolitiske aktører”, kap. 3 (s. 48–66) og 4 (s. 67–84) i *Norsk utenrikspolitisk praksis ...*(red.) Birgitte Kjos Fonn et al.

seksjonsovergripende Sudan-team, som til en viss grad har rekruttert utenfor embetsverkets linjer. Kjell Hødnebo og Endre Stiansen kommer begge fra det Sudan-interesserte historikermiljøet i Bergen.

Personlige egeninteresser har utvilsomt også spilt en rolle i norsk fredsbygging. Nær kontakt med politisk ledelse og sentrale utenrikspolitiske aktører, og arbeid med saker som anses som viktige og angår andre folks livsvilkår gjør slikt arbeid særlig attraktivt. Vidar Helgesen fremhevet at det kan være et “kick” å delta i svært profilerte prosesser.²⁵⁶ Norske nøkkelpersoner i enkelte av innsatsene har senere fått spennende nasjonale og internasjonale stillinger.

I sin analyse av begrunnelser for norsk engasjementspolitikk på Balkan fant Baumann at det “synes å være slik at beslutningstakerne i det utenrikspolitiske systemet påvirker de begrunnelser som gis i uegennyttig retning.” Hun skrev videre at genuine moralske overveielser kan gjøre seg gjeldende hos beslutningstakerne som enkeltindivider, og at dette kan påvirke beslutninger, selv om hovedlinjene i begrunnelsene for politikken ikke endres. Enkeltindividers empatiske egenskaper kan ikke utelukkes som drivkraft bak en engasjert utenrikspolitikk.²⁵⁷

Det er lettere for enkeltaktører å gi uttrykk for egne verdibaserte motiver enn for egeninteresser. Flere intervjuobjekter understreket hvordan deres innsats i den aktuelle prosessen var motivert av ønsket om å bidra, idealisme og et humanitært engasjement. Det finnes mange eksempler på at enkeltpersoners engasjement i ulike fredsprosesser kan karakteriseres som mer omfattende enn hva man kunne forvente eller kreve. Det får i denne sammenheng være tilstrekkelig å slå fast at et humanitært imperativ har motivert sentrale enkeltpersoner i fredsarbeidet.

Eksterne faktorer og tilfeldigheter

Utenrikspolitiske beslutninger påvirkes av en rekke faktorer og aktører. Ulike eksterne faktorer, tilfeldigheter og omstendigheter kan ha bidratt til å påskynde og legge til rette for et norsk engasjement. Svært mange av intervjuobjektene la stor vekt på slike faktorer. De beskrev hvorfor Norge *kunne* spille en rolle, snarere enn hvorfor Norge *ville* eller *ønsket* å gjøre det. Omstendighetene har tidvis blitt tillagt en slik vekt at de synes å ha større betydning for beslutningene enn eventuelle motiver som lå bak norske initiativ basert på verdier eller interesser; men her står vi overfor komplekse sammenhenger der konklusjonene ikke

256 Helgesen, intervju 26. september 2008.

257 Baumann, *Beretninger om begrunnelser...*, s. 66.

er åpenbare.²⁵⁸ Her skal enkelte slike faktorer nevnes, som har blitt vektlagt av flere av dem jeg har snakket med.

For det første var det slik at slutten på den kalde krigen åpnet et mulighetsvindu for en norsk aktivisme, ansporet av økt tro på FN, et utvidet sikkerhetsbegrep og flere andre faktorer. Antakelsen om norske komparative fortrinn spilte også inn, blant annet mantraet om at Norge kunne spille en rolle i fredsprosesser grunnet manglende interesser. Dette har blitt trukket frem som begrunnelse for den norske innsatsen i Guatemala, Sudan og på Sri Lanka. Blant annet skal LTTE-lederen Prabhakaran ha oppgitt “manglende strategiske interesser som en av hovedgrunnene til at Norge ble valgt som fredsarbeider”.²⁵⁹

For det andre bidro regionalpolitiske omstendigheter til å skape rom for en norsk rolle. Forholdet mellom India og Sri Lanka kan illustrere betydningen av slike faktorer. I juni 1987 undertegnet Sri Lanka og India en fredsavtale for Sri Lanka. Norge med flere støttet avtalen som blant annet innebar at India sendte 3000 fredsbevarende soldater til de nordlige og østlige delene av Sri Lanka. I løpet av ett års tid var denne styrken øket til mellom 70 000 og 80 000 soldater (på det meste 120 000). Samtidig økte motstanden mot fredsavtalen og den indiske fredsbevarende styrken hos begge partene på Sri Lanka. I mars 1989 måtte den indiske styrken trekke seg ut. Dette markerte på mange måter et vendepunkt. Inntil da hadde konflikten stort sett blitt ansett som et indisk-srilankisk anliggende.²⁶⁰ I mai 1991 ble den tidligere indiske statsministeren Rajiv Gandhi drept. Mistanken rettet seg mot militante tamiler, og forholdet mellom India og LTTE ble ytterligere svekket. At India ikke lenger så seg tjent med å spille en fremtredende rolle i fredsprosessen på Sri Lanka, åpnet for at andre interesserte aktører kunne få en rolle.

En tredje viktig omstendighet som har vært betydningsfull for det norske engasjementet i alle fire casene, er det faktum at enkeltpersoner og organisasjoner over lang tid hadde tilegnet seg kunnskap og bygd opp solide kontaktnett i landene. Dette har også beredt grunnen for “Den norske modellen”. Thorvald Stoltenberg hadde vært ambassadesekretær i Beograd på 1960-tallet og snakket serbokroatisk. Nettverket til forskningsmiljøet var viktig for det norske fredsdiplomati i Sudan. God kjennskap til sakskompleks og persongalleri styrket de norske forberedelsene og forutsetningene for en norsk rolle.²⁶¹ Ifølge Gunnar

258 En årsak til dette kan være at det er lettere å beskrive omstendigheter enn motiver. Det kan også være slik at ønsket om å unngå anonymisering av intervjuobjektene kan ha bidratt til økt fokus på slike faktorer.

259 Follerås, *Samaritan i skuddlinjen*, s. 169.

260 Basert på intervju med Larsson, 30. oktober 2008.

261 Endre Stiansen, intervju 3. oktober 2008.

M. Sørbø var nettverkene en av grunnene til at Norge fikk innpass i Sudan; nettverkene favoriserte et norsk engasjement og var svært viktige frem til 2005.²⁶² Utviklingsminister Johnson la vekt på den rollen “Den norske modellen” hadde spilt i et foredrag ved Chr. Michelsens Institutt i 2005:

The Sudan peace process is an interesting example of how the Norwegian government has benefited from Norwegian expertise and experience of Sudan in the academic world, among our NGOs and in our administration. We have cooperated closely with many of you during the negotiations – some of you directly, others indirectly. Academics have been hired as Sudan experts. Others have been used as advisers. We have been able to capitalise on years of academic investment in historical, anthropological and sociological studies on Sudan.²⁶³

Kjell Magne Bondevik understreket hvordan nettverk spilte en betydelig rolle for hans beslutninger om å tilby Norge som vertskapsland for forhandlingsmøter, og han tilføyte: “Det er helt greit og legitimt, så lenge man er seg det bevisst og fremmer gode saker. Da kan nettverk åpne dører.” Bondevik kjente Fjørtoft og visste at han hadde gode kontakter på Sri Lanka. Dette hadde betydning for hans positive tilsagn om et møte i 1990. Når det gjaldt Guatemala, kjente Bondevik både Stålsett og Skauen og var godt kjent med Skauens utstrakte kontaktnettverk i Guatemala. “Jeg mente at her var det noe å bygge videre på”; han ”hadde en tro på at dette var det hold i”.²⁶⁴

En fjerde faktor er tett knyttet til den tredje. Denne går på enkeltpersoners betydning. Jan Egeland, som har vært en viktig entreprenør i den norske aktivismen, skrev i sin bok, *Det nytter*, at “Latin-Amerika hadde lenge fascinert meg mer enn noe annet kontinent.”²⁶⁵ I sin magistergrad fra 1985 lanserte han en tese om at småstater har en særlig mulighet til å få gjennomslag på enkelte politikkområder, i motsetning til større stater. Da Egeland selv kom i posisjon, fikk han anledning til å teste ut sine antakelser.²⁶⁶ Bondevik hadde også en personlig bakgrunn når det gjaldt Guatemala. Han hadde besøkt landet på slutten av 1980-tallet. Petter Skauen og Kirkens Nødhjelp var vertskap for stortingsrepre-

262 Sørbø, telefonintervju 30. september 2008.

263 Hilde Frafjord Johnson, *Prospects for peace in Sudan: The road ahead*, foredrag, Chr. Michelsens Institutt (CMI), Bergen, 15. mars 2005.

264 Kjell Magne Bondevik, intervju 25. november 2008.

265 Egeland var blant annet på en gjennomreise i Mellom-Amerika i 1976. Egeland, *Det nytter...*, s. 56.

266 Jan Egeland, *Impotent Superpower – Potent Small State. Potentials and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway* (Oslo: Universitetsforlaget, 1988).

sentantens besøk, og Bondevik merket tilgangen som Skauen hadde opparbeidet seg.²⁶⁷ Initiativet i forhold til Sudan i 1990 var på mange måter, ifølge Sørbo, et privat initiativ fra Rød-Larsen. Han la i denne sammenheng vekt på hvor *personavhengig* mange av de norske bestrebelsene har vært.²⁶⁸

For det femte har egenskaper ved det norske byråkratiet gjort Norge særlig godt egnet for det fredsbyggende arbeid. Et effektivt byråkrati var et svært nyttig verktøy for det diplomatiske feltarbeid. Kort vei til politisk ledelse og penger samt raske beslutninger var tidvis uunnværlige fordeler. Andre likesinnede land hadde ikke nødvendigvis slike muligheter. Da Gunnar Stålsett tok en telefon til norsk UD i 1989 med forespørsel om Norge kunne være vertskap for et forhandlingsmøte, ringte han direkte til statssekretær Vollebæk. Den positive tilbakemeldingen kom dagen etter. Norge var villig til å være vertskap for et slikt møte og aksepterte også å betale for begge delegasjoner.²⁶⁹ Som tidligere nevnt tok også Arne Fjørtoft en telefon til statssekretær Vollebæk, og også han fikk en positiv tilbakemelding relativt umiddelbart. Også Thorvald Stoltenberg nøt fordel av et effektivt beslutningsapparat og fleksible ordninger. I 1994 ble et observatørkorps opprettet for å overvåke embargoen på grensen mellom Serbia og Bosnia. Norge bidro både med personell og finansiering, og stilte også lokaler til rådighet på den norske ambassaden i Beograd til dette formål. Stoltenberg beskrev prosessen slik: “Jeg ringte Jan Egeland i Oslo. Kunne Norge stille opp med 100 000 dollar med en gang og 15–25 observatører om tre-fire dager? Svaret var ja. Dermed var vi i gang.”²⁷⁰

For det sjette hadde Norges bidrag til fredsprosessen i Midtøsten blitt lagt merke til. Dette gjorde Norge til en aktuell kandidat til slike oppdrag i andre konflikter. Det norske bidraget ble trukket frem i ulike sammenhenger, blant annet i forbindelse med sonderinger rundt en norsk rolle i Sudan. For eksempel kom Sudans ambassadør under et møte med statssekretær Egeland i 1993 “med et direkte utspill om Norge kanskje her kunne spille en rolle både gjennom sine kontakter med de to SPLA-fraksjonene og ved sin erfaring som fredsmegler i forholdet mellom Israel og PLO”.²⁷¹ Også utestasjoner fikk slike henvendelser: “Ambassaden møtte under oppholdet i Sudan stadig oppfordringer om at Norge

267 Bondevik, intervju 25. november 2008. Besøket var delvis en kristendemokratisk besøkstveksling, hvor Bondevik fikk treffe den kristendemokratiske presidenten Vinicio Cerezo.

268 Sørbo, telefonintervju 30. september 2008.

269 Stålsett, intervju 28. august 2008.

270 Stoltenberg og Eide, *De tusen dagene*, s. 225.

271 25 4/104, bind 17, notat fra Afrikarådgiveren til Politisk avdeling, *Statssekretær Egelands samtale med Sudans ambassadør...*, 11. november 1993.

måtte engasjere seg i den sudanske konflikten – på samme måte som vi hadde bidratt i den palestinsk/israelske fredsprosessen.”²⁷²

Til sist må det nevnes at enkelte intervjuobjekter har fremholdt at mye er styrt av tilfeldigheter. Tidligere chargé d'affaires i Guatemala, Fredrik Arthur, sa det slik: “Jeg tror ikke det var noen konkrete motiver som utløste vårt engasjement i Guatemala. Snarere var det et sett tilfeldigheter som var den direkte foranledningen. Dette mer enn bevisste overlegninger. Det åpnet seg et ‘window of opportunity’ som vi grep.”²⁷³ Et sammenfall av omstendigheter, deriblant tilfeldigheter, kan påvirke norsk utenrikspolitikk. Samtidig er det også slik at *politikk* ikke er tilfeldigheter. Som Petter Skauen sa det: “Det var en rekke tilfeldigheter som lå til rette for et norsk engasjement i Guatemala. Det politiske håndverket i en slik situasjon er å benytte tilfeldighetene.”²⁷⁴ En rekke slike muligheter byr seg til ulike tider, men flere renner ut i sand. Hvorfor velges noen som satsningsområder? Hvor bevisste var norske aktører i det enkelte tilfellet på at her kunne Norge gjøre en forskjell? I neste kapittel skal vi se på strategisk tenkning i tilknytning til de norske engasjementene.

272 307.30/253, bind 2, telefaks fra ambassaden i Kairo til Afrikarådgiver, *Fredsprosessen i Sudan*, 17. november 1994.

273 Arthur, intervju 19. september 2008.

274 Skauen, intervju 16. september 2008.

STRATEGISK TENKNING

Strategisk tenkning henspiller her på en systematisk gjennomgang av virkemidler og mål i tilknytning til planlegging, gjennomføring og evaluering av en politikk. I en slik prosess vil motivene gjerne avtegne seg. I boken *Taming Intractable Conflicts* argumenterte forfatterne for at en strategisk tilnærming er nødvendig når man arbeider med vanskelige konflikter: “For all parties, a strategic approach requires careful research, planning and preparation before the effort begins.”²⁷⁵ Som tidligere nevnt ser det ikke ut til at strategisk tenkning har stått sentralt i norsk fredsbygging i de fire casene denne studien omhandler.

For Guatemalas del fremhevet intervjuobjektene at arbeidet foregikk etter innfallsmetoden, uten særlig struktur og system. Strategisk tenkning forekom knapt. Roy Krøvel viste til et strategidokument utarbeidet av LVF og Kirkens Nødhjelp i 1992, og påpekte at dette er det første strategidokumentet som han fant i UD's arkiv. Dokumentet er skrevet neste to år etter at Norge ble engasjert i fredsprosessen i Guatemala. Ifølge Krøvel ble dokumentet retningsgivende for det norske arbeidet de neste årene. Analysen og konklusjonene ble bifalt av UD.²⁷⁶ De tette koblinger i “Den norske modellen” trer frem i et slikt tilfelle.

Sri Lanka er et særlig interessant case i denne sammenheng. Norges første ambassadør til Sri Lanka, Jon Westborg, la vekt på at Sri Lanka var det første av denne typen engasjement, hvor beslutningen om å engasjere seg ble tatt og båret frem av UD.²⁷⁷ Han viste til at man i 1995–96 reiste spørsmålet om hva Norge egentlig gjorde på Sri Lanka. Vurderingen var at enten måtte Norge trekke seg ut, eller så måtte man satse. Norge valgte å etablere en integrert ambassade i landet, hvor NORADs representasjon og ambassaden var samlokalisert. Hensikten var at Norge skulle bidra til å skape grunnlag for en forhandlet løsning på konflikten, og UD begynte å utvikle en strategi for dette arbeidet. Motivene for engasjementet ble likevel ikke tydeliggjort i særlig grad. Det er også verdt å merke seg at ambisjonen om å utvikle en strategi skjedde lenge etter de første norske initiativene til konfliktløsning på Sri Lanka.

Tenkningen rundt den norske deltakelsen i fredsprosessene har primært dreid seg om virkemidler snarere enn *hvorfor* Norge skulle søke å spille en mer fremtredende rolle i konfliktløsningen. Vi har et eksempel på det i forbindelse med at statssekretær i UD, Asbjørn Mathisen, besøkte Sri Lanka i mars 1995.

275 Crocker et al., *Taming intractable conflicts*, s. 14.

276 Krøvel, *UD, URNG ...*, s. 440.

277 Westborg, intervju 28. august 2008.

I en rapport fra besøket understreket man viktigheten av at Norge hadde god kunnskap om situasjonen i landet og et godt kontaktnettverk. Dette ble begrunnet med behovet for å være forberedt på en mulig økt norsk rolle i fredsprosessen; Norge hadde på det tidspunktet to observatører i landet som myndighetene der oppfattet som representanter for Norge. Rapporten skisserte ulike alternativer for hvordan kompetanse og kontaktnettverk kunne bygges ut. Det ble foreslått å styrke ambassaden, å bruke observatørene mer aktivt samt å øke besøksaktiviteten.²⁷⁸ Hvorfor Norge skulle ønske å igangsette slike tiltak ble ikke drøftet.

Enkelte forhold tyder imidlertid på en viss grad av strategisk tenkning. For det første forekom, som tidligere nevnt, visse forsøk på å kartlegge de ulike bestrebelsene som inngikk i fredsforhandlingene. Slike initiativ ble igangsatt i forbindelse med Guatemala på begynnelsen av 1990-tallet, Sri Lanka på deler av 1980-tallet og i tilknytning til Sudan i 1993. Målsettingen var å vurdere mulige norske bidrag. For det andre bestrebet Norge seg på å holde kontakt med alle relevante parter i konfliktene. Dette ble ansett som nødvendig for at Norge skulle kunne spille en rolle i fredsarbeidet. Det ble dessuten trukket generiske lærdommer fra arbeidet. Lærdommene ble presentert for internasjonale aktører og parter i fredsarbeid ved ulike anledninger.

For det fjerde har økt grad av institusjonalisering ført med seg en større grad av strategisk tenkning. Under den første Stoltenberg-regjeringen i 2000 ble det besluttet å styrke UD's arbeid med fredsporteføljen. I denne forbindelse ble det opprettet stillinger som spesialrådgivere knyttet til freds- og forsoningsarbeid i ulike regioner. Hans Jacob Frydenlund var den første til å bekle stillingen med ansvar for Afrika. Arkivmaterialet viser hvordan opprettelsen av denne stillingen brakte med seg større grad av strategisk tenkning til Sudan-engasjementet, i form av blant annet konsekvensutredninger for norsk politikk, oppfølgingsnotat og strategidokumenter.²⁷⁹ Ifølge Vidar Helgesen var utgangspunktet for opprettelsen av Seksjon for fred og forsoning at dersom Norge skulle prioritere dette politikkkfeltet, måtte arbeidet systematiseres og kompetanse bygges i organisasjonen. Fredsarbeidet måtte ikke være domenet til aktivistiske statssekretærer

278 307.30/442, bind 2, fra Åslaug Haga, *Rapport fra statssekretær Mathisens besøk til Sri Lanka 13.–16. mars 1995*, 21. mars 1995.

279 For eksempel: 307.30/253, 2001 Politikk Generelt, notat fra spesialrådgiver Frydenlund til statssekretær Johansen, *Sudan. Strategi i arbeidet fremover*, 17. august 2001. Notatet ser på langsiktig status og strategi for Sudan-engasjementet, og vurderer fremtidige norske fremstøt.

og tidligere politikere.²⁸⁰ Den institusjonelle hukommelsen i UD måtte styrkes.²⁸¹ Ambisjonen var å kombinere generiske og operative erfaringer. Graden av strategisk tenkning kan ha økt siden opprettelsen av Seksjon for fred og forsoning. Seksjonen har gitt mulighet til å tenke strategisk om hvilke land man skal engasjere seg i, bygge opp systematisk kunnskap og bygge internasjonale nettverk. For det femte kan utviklingen av strategiske dokumenter også ha bidratt til å styrke den strategiske tenkningen i UD. To sentrale eksempler på slike dokumenter er: *Strategisk rammeverk. Utviklingspolitikkenes bidrag til fredsbygging, Norges rolle fra 2004* og *Norsk humanitær politikk*, som skal gjelde fra 2008 til 2013.²⁸²

Enkelte intervjuobjekter bemerket at Norge har et åpent blikk rettet mot potensielle konflikter der Norge har forutsetninger for å gjøre en innsats.²⁸³ UD har “trålen ute”, som det heter internt. Johan Vibe husket en appell som personlige sekretær Jan Egeland gav til utenriksaspirantene i 1991: “Ser dere en prosess som vi kan engasjere oss i, meld hjem!”²⁸⁴ Andre la vekt på at ulike parter tar kontakt med Norge. Grunnprinsippet for norsk tilrettelegging er en anmodning fra begge parter, men dette står ikke i motstrid til en aktiv utenrikstjeneste. Egelands appell gjenspeiler en tendens som er blitt sterkere med årene, og den inneholder også et element av strategisk tenkning.

For Helgesen var det en viktig lærdom at ønsket om en norsk rolle på Sri Lanka bidro til å overskygge en strategisk gjennomtenkning. En slik gjennomtenkning kunne ha bidratt til at Norge gjorde mer for å orkestrere det internasjonale engasjementet; at man laget en masterplan for hva som kunne gjøres. En slik plan burde inneholde et samspill med andre land, der Norge ba andre aktører gjøre ting som de var bedre rustet til å gjøre enn Norge. Dersom Norge skal få mer ut av fredsarbeidet i et interesseperspektiv enn et hyggelig omdømme, må man jobbe mer i samvirke med andre land, fremholdt Helgesen.²⁸⁵ Crocker og hans medforfattere hevder at å løfte i flokk kan være spesielt hensiktsmessig i særlig vanskelige konflikter:

A collective approach may be particularly appropriate for intractable conflicts because it is unusual for one mediator (statebased or otherwise) to possess all of

280 I løpet av perioden har det oppstått en mektig statssekretærstilling i UD, blant annet med god tilgang på økonomiske midler.

281 Helgesen, intervju 26. september 2008.

282 Utenriksdepartementet, *Strategisk rammeverk ...* og Utenriksdepartementet, *Norsk humanitær politikk* (Oslo: Utenriksdepartementet, 2008).

283 Hanssen-Bauer, intervju 16. september 2008 og Vibe, intervju 22. oktober 2008.

284 Vibe, intervju 22. oktober 2008.

285 Helgesen, intervju 26. september 2008.

the qualities – influence, leverage, relationships, staying power, political stamina, and resources – required to sustain a negotiation process.

Den norske aksentueringen av Norges spesielle betydning kan ha bidratt til at man ikke har oppfattet viktigheten av felles innsats.

Mangelen på strategisk tenkning kan også skyldes at dette er et felt der det er vanskelig å tenke strategisk:

[O]gså tempo og begivenheter gjorde slik gjennomtenkning vanskelig. Når en fredsprosess er i fremdrift, blir det ikke tid til strategisk tenkning. Når den står i stampe, ser man ikke så stor grunn til å gjennomtenke. Oppbygningen av generisk kompetanse i organisasjonen kan i noen grad kompensere for slik 'på/av'-dynamikk i prosesser og styrke den generelle strategiske kapasiteten.²⁸⁶

Det ligger ikke i tilretteleggerens hånd å styre utviklingens gang. Likevel er det muligheter for planlegging og tenkning, som kan gi retning til engasjementet ved å definere hvilken rolle Norge ønsker å ha, målsettinger og så videre. Norske utenriksministre har da også gitt noen føringer på overordnet nivå. Utenriksminister Jonas Gahr Støre skrev i sin bok, *Å gjøre en forskjell*, at "Det er politikens utfordring å se etter muligheter for handling, til å gjøre en forskjell. Skal vi lykkes med det, må vi være strategiske. Vi må velge hvor vi skal satse og se etter åpninger der vi kan engasjere oss."²⁸⁷ I forlengelsen av dette har han også presisert: "Vi kan ikke – og skal ikke – være alle steder, men vi bør være der hvor vi har en strategisk inngangsport, for eksempel i lys av vår kompetanse, erfaringer og lokale nettverk."²⁸⁸ Kjell Magne Bondevik fremholdt at alle konkrete henvendelser ble analysert, og man stilte spørsmålet: "Kan vi representere en 'added value' her?" Han tilføyet at Norge i økende grad har blitt analytisk og kritisk.²⁸⁹

Crocker og hans medforfattere tillegger strategisk tenkning stor betydning:

[P]arties and actors weighing whether or not to engage in mediation need to think strategically, clearly identifying priorities and the potential consequences

286 Vidar Helgesen i e-post 14. januar 2009.

287 Jonas Gahr Støre, *Å gjøre en forskjell. Refleksjoner fra en norsk utenriksminister* (Oslo: Cappelen Damm, 2008), s. 14.

288 Etterord av Jonas Gahr Støre i Toralf Tveiten (red.), *Fredsguide for ungdom – en verden full av muligheter* (Kristiansand: Stiftelsen Arkivet og Høyskoleforlaget, 2007).

289 Bondevik, intervju 25. november 2008.

of action and inaction. The decision to mediate should set in motion a series of analytic steps that are the building blocks of an effective mediation strategy.²⁹⁰

Deler av fredsarbeidet vil unndra seg et strategisk overblikk. Det ligger i arbeidets natur. For denne studiens formål er det samtidig rimelig å anta at en større grad av strategisk tenkning både i forkant av, underveis og etter engasjementene blant annet kan bidra til å tydeliggjøre norske motiver og målsettinger.

290 Crocker et al., *Taming Intractable Conflicts*, s. 187.

AVSLUTNING

Du skal ikke tåle så inderlig vel,
den urett som ikke rammer deg selv.
– Arnulf Øverland “Du må ikke sove”

Strofen fra Arnulf Øverlands dikt “Du må ikke sove” resonnerer godt med hovedbegrunnelsen bak det norske fredsdiplomati. Verdibaserte motiver har spilt en avgjørende rolle som drivkraft bak norsk fredsarbeid. Flere intervjuobjekter fremholdt at det forfatterne av *Norske interesser* kaller et “moralsk ansvar” har vært det *viktigste* motivet.²⁹¹ Verdibaserte motiver har både igangsatt og bidratt til å videreføre den norske innsatsen, og de har utgjort en selvstendig drivkraft. Norge har operert som en tålmodig, langsiktig og risikovillig fredsdiplomatisk aktør som har vært rede til å bidra i en større utstrekning enn det berørte norske interesser i områdene skulle tilsi.

Med en humanitær agenda i høysetet har den norske oppmerksomheten vært rettet mot å berge menneskeliv, få slutt på menneskelige lidelser og bidra til å skape varig og stabil fred. Ifølge utenriksminister Støre og miljø- og utviklingsminister Solheim: “Norsk engasjement for fred og utvikling er forankret i nordmenns solidaritet og forståelse av at vi har et ansvar utover egne grenser.”²⁹² Historiker Olav Riste har identifisert tre formative faser i norsk utenrikspolitikk. En av dem er misjonærfasen, som slo igjennom i perioden fra 1920 og frem til andre verdenskrig. Denne fasen gav opphav til en misjonærimpuls i norsk utenrikspolitikk.²⁹³ Denne grunnimpulsen har satt sitt tydelige preg på de norske fredsengasjementene som denne studien omhandler.

Hensikten med denne studien er å bidra til økt innsikt i motivene bak norsk fredsbyggende innsats etter den kalde krigen, med et særlig øye til betydningen av interesser. Fire caser har blitt benyttet for å belyse de norske motivene: Guatemala, Bosnia, Sri Lanka og Sudan.

I tillegg til verdier har norske interesser også motivert innsatsen i de fire casene. Enkelte interesser har vært en drivkraft i hele perioden. Blant disse er de globale fellesinteressene. Det norske fredsarbeidet har søkt å fremme globale fellesinteresser, med særlig vekt på å styrke multilateralismen generelt og FN

291 Lunde m.fl., *Norske interesser*, s. 154–155. Blant andre Bondevik, intervju 25. november 2008 og Vibe, intervju 22. oktober 2008.

292 Jonas Gahr Støre og Erik Solheim, “Engasjementet hjelper. Norges arbeid for fred og utvikling er ikke symbolpolitikk”, *Dagbladet*, 6. desember 2006.

293 Riste, *Norway's Foreign Relations*, s. 255–256.

spesielt. Status- og prestisjehensyn har også motivert den norske innsatsen i hele perioden. Imidlertid var slike hensyn i liten grad uttalte motiver bak det norske engasjementet på begynnelsen av 1990-tallet. Først etter Oslo-avtalen ble man i større grad bevisst på dette aspektet, og det er rimelig å anta at slike motiver fikk økende betydning i tiden etter 1993. Press fra ulike innenrikspolitiske interessegrupper har også vært en viktig beveggrunn bak norsk global innsats for fred i perioden.

Et norsk politisk engasjement har dessuten *generert* egeninteresser. Ved å investere politisk prestisje i de fredsbyggende prosjekter har interessedimensjonen vokst. Utover på 1990-tallet erfarte de norske aktørene at engasjementet fikk betydning for tilgang til sentrale aktører og fora. En slik tilgang ble i stadig økende grad ansett som verdifull for småstaten Norge, som stod utenfor EU og innenfor et Nato som ikke lenger anså nordområdene som et strategisk tyngdepunkt. Utover på 1990-tallet bidro en slik tilgang til å begrunne det norske fredsdiplomati.

Norske særinteresser, som sikkerhetsinteresser og økonomiske interesser, har spilt liten rolle, særlig på 1990-tallet. Imidlertid har sikkerhetsinteresser blitt sterkere knyttet til engasjementspolitikken de senere år, både under Jan Petersen og Vidar Helgesen i 2001–05 og under den nåværende utenriksledelsen. Først og fremst har *indirekte* særinteresser hatt en viss betydning.

Det ser ut til å ha vært generell åpenhet om norske motiver. Det har ikke vært slik at enkelte motiver har blitt systematisk utelatt fra offentlighetens søkelys. Det er samtidig naturlig at myndighetene i en offentlig sammenheng har et bevisst forhold til hvordan motivene vektlegges. Tilgangsmotivet kan for eksempel være vanskelig å “selge” til den norske befolkning.

Motivene bak norsk fredsbygging har i mindre grad vært *casespesifikke*. Motivporteføljen tilknyttet innsatsen i Bosnia fremstår som mest spesifikk. Hovedinntrykket ellers er at motivene har vært av en mer generell karakter. Dette gir grunnlag for å trekke en generell slutning: Verdibaserte motiver har vært viktigst, men også norske interesser har motivert norsk fredsbyggende diplomati i tilfeller som ikke har blitt undersøkt her. Statsviter Bruce Jones har gjort seg følgende observasjon: “Norway focuses on interests at a strategic level, not a case-specific level. Norway has recognized that it has a core interest in a stable international environment which transcends its specific interests in any given case.”²⁹⁴ Dette kan også forklare hvorfor den norske motivporteføljen har vist seg ganske konstant. For eksempel har internasjonale og nasjonale *vendepunkter* i mindre grad påvirket de norske motivene. Norske interesser og verdier har

294 Bruce Jones, intervju 14. mai 2008.

stort sett blitt forstått likt i løpet av perioden, og gjenspeiler *konsensusaspektet* i norsk utenrikspolitikk.

Motiver bak norsk fredsarbeid har i mindre grad blitt artikulert enn for eksempel motivene bak bistandsoverføringer og militære engasjementer. Kanskje den tettere koblingen mellom fredsarbeid og bistand kan endre dette bildet. I dag blir det norske fredsarbeidets resultater i større grad gått etter i sømmene, på samme måten som bistanden utover på 1990- og 2000-tallet har blitt gjort til gjenstand for stadig flere kritiske blikk og evalueringer. Enkelte fremholder at resultatene har vært magre. Berdal hevder at: “Appreciating the admixture of motives that prompts outside involvement in war-shattered countries is obviously critical to any understanding of both the diversity of interventions and the uneven record of achievement.”²⁹⁵ Et ankepunkt mot verdibaserte beslutninger er at de ofte er løsrevet fra resultattenkning. Statsviter Øyvind Østerud hevder for eksempel at “[d]en idealistiske glorie skygger for et kritisk blikk på resultatene.” Bistand, fred og forsoning demonstrerer gode hensikter og representerer en offensiv symbolpolitikk, men det er usikkert hvorvidt den norske innsatsen på disse feltene bidrar til en bedre verden.²⁹⁶ En tydeligere interesseprofil og et større innslag av strategisk tenkning kan resultere i større bevisstgjøring rundt både motiver og resultater.

Motiver er komplekse størrelser. Metodologisk er det krevende å spore motiver. Men det er også vanskelig rent substansielt: Av og til har aktørene vanskelig for å si presist hva som motiverte en utenrikspolitisk beslutning. Denne studien har lagt en nyansert motivinndeling til grunn. Kanskje dette repertoaret av motiver har vært mer finmasket enn det aktørene selv opererte med? Det norske fredsarbeidet skyldtes i stor grad ambisiøse enkeltpersoner som har sett muligheter, og et norsk politisk og økonomisk overskudd som har gitt anledning til å gripe mulighetene. Forankring i sentrale verdier, samt et mulighetsvindu som gradvis ble åpnet ved den kalde krigens slutt, gjorde det mulig å omsette visjoner til konkret handling.

St.meld. nr. 15 (2008–09)

Den ferske stortingsmeldingen fra UD om interesser, ansvar og muligheter tar til orde for en *interesseorientert utenrikspolitikk*, definert som “en politikk som systematisk søker å fremme det norske samfunnets velferd, sikkerhet og de politiske verdiene som ligger til grunn for samfunnet”.²⁹⁷ Utenriksminister Støre kom

295 Berdal, “Consolidating peace...”, s. 106.

296 Øyvind Østerud, “Lite land som humanitær stormakt”, *Nytt norsk tidsskrift*, nr. 4 (2006): 312 og 314.

297 St.meld. nr. 15 (2008–09), *Interesser, ansvar og muligheter*, s. 85.

i posisjon med et ønske om å “sette norske interesser tydeligere i sentrum”.²⁹⁸ Han har videre fremholdt at “Vi må åpne oss for å forstå hvordan fredsbygging og utvikling, innsats mot klimaendringer og fattigdom er blitt realpolitikk og dermed interesseressurser for Norge. Det samme gjelder arbeidet for en bedre organisering av internasjonalt samarbeid.”²⁹⁹

Meldingen drøfter hvordan norske interesser utfordres og best kan ivaretas i møte med globalisering og geopolitisk endring. Den knytter norske interesser til sikkerhet, engasjement, økonomi, energi, klima og miljø og internasjonal organisering. Et bredt interessebegrep legges altså til grunn – på samme måte som i St.meld. nr. 11 (1989–90). Man har imidlertid gått bort fra betegnelsen “globale fellesinteresser” og snakker snarere om Norges “utvidede egeninteresser”. Ifølge meldingen er det slik at globaliseringen fører til at interessebegrepet må “utvides både geografisk og til flere områder av utenrikspolitikken”. Geografisk nærhet har mistet mye av sin “interessepolitiske forrang”. Og videre: “De delene av norsk utenrikspolitik som ofte er ansett som rent altruistiske eller verdibaserte områder ... får derfor i økende grad realpolitiske relevans og betydning.”³⁰⁰ St.meld. nr. 15 har blitt gitt en tydelig interesseprofil. Samtidig er aksentueringen av engasjementspolitikkenes realpolitiske relevans delvis resirkulert tankegods.

Meldingen peker ut tre hovedbegrunnelser for norsk engasjementspolitikk. Den primære begrunnelsen er “Norges globale etiske ansvar”. Denne begrunnelsen er tuftet på en *plikt* til innsats, og er: “Uavhengig av geografiske avstander og løsrevet fra andre politiske og strategiske overveininger.” Den andre begrunnelsen er omtalt som *supplerende*, og går på at engasjementspolitikken ivaretar norske interesser, ikke minst knyttet til velferd, sikkerhet og global styring. Den tredje begrunnelsen går på at Norge har særlig relevans og kompetanse. Blant annet trekkes det frem at Norge har få store økonomiske og strategiske interesser globalt, samt at landet ikke har noen kolonial fortid.³⁰¹ Verdibaserte motiver skal altså være det *viktigste* motivet bak norsk engasjementspolitikk også i fremtiden. Interessedimensjonen oppfattes som stadig mer fremtredende i møtet med nye, globale utviklingstrekk, men slike motiver er likevel supplerende. Meldingen knytter også engasjementspolitikken til det utvidede interessebegrepet. I denne sammenheng vektlegges blant annet at “[n]orsk synlighet øker og gir tilgang til viktige aktører i internasjonal politikk som det ellers er krevende for et lite land som Norge å få i tale”.³⁰² Tilgangsperspektivet trekkes altså frem. Den

298 Støre, *Å gjøre en forskjell...*, s. 18.

299 *Ibid.*, s. 24

300 St. meld. nr. 15 (2008–09), *Interesser, ansvar og muligheter*, s. 20.

301 *Ibid.*, s. 103.

302 *Ibid.*, s. 87.

tredje hovedbegrunnelsen er interessant for vårt formål: her behandles eksterne faktorer og omstendigheter som en egen begrunnelse for norsk engasjementspolitikk. I denne studien har slike faktorer ikke blitt behandlet som et motiv i seg selv, til tross for at en rekke aktører har fokusert på slike faktorer. Følgende begrunnelser bør tas nærmere i øyesyn: Norge driver med fredsbygging fordi det *kan*, fordi landet har *særlige egenskaper* som gjør det velegnet til slikt arbeid og fordi Norge ble *bedt* om det.

Videre forskning

Studien har pekt på en rekke aktuelle temaområder og problemstillinger. Tyngdepunktet for motivanalysen har ligget i UD. Forskning med et bredere aktørperspektiv vil kunne bidra til ny innsikt. Motivperspektivet er trolig mer eksplisitt hos andre aktører, som for eksempel NGOer. Et bredere sideblikk på samfunnsdiskursen og den parlamentariske diskursen vil trolig også være interessant. Norges begrunnelser for freds- og forsoningsarbeidet har stor gjenklang på hjemmebane, men kan være vanskelig å kommunisere ute. Verdibaserte motiver er forenlig med det norske selvbildet, men i enkelte tilfeller kan de fremstå som vanskelig å forstå for andre aktører. Den norske motivporteføljen vil trolig oppfattes og fortolkes ulikt av de forskjellige impliserte aktører. En undersøkelse av andre aktørers oppfatning om norske motiver ville således kunne føre til interessante funn.

Det norske fredsdiplomatiets kan også holdes opp mot mulige fallgruver. Det knytter seg en rekke potensielle *politiske kostnader* til det norske fredsdiplomatiets. For det første er det tenkelig at engasjementet på en eller annen måte kan irritere stormakter som man ønsker å holde seg inne med. For det andre kan det oppstå problemer med partene i den konkrete konflikten. For det tredje kan Norge blir tvunget til å ha en nøytral holdning, og på den måten for eksempel ikke kunne bidra til internasjonalt press. Tidvis kan det kreve *politisk mot* av småstaten Norge å finne frem til en rolle som gir nødvendig grad av handlingsrom. Et mulig eksempel er når Norge unnlot å slutte seg til EUs terrorliste. Kontakten med LTTE er et annet eksempel. Enkelte aktører oppfatter kanskje at de støtter på norsk selvgodhet i fredsarbeidet, og tenker som sådan: Hvem tror de at de er? Arbeidets betydning for norsk anseelse og omdømme kan vise seg å være mer sammensatt enn tidligere antydnet. Dybdestudier av enkeltcaser samt komparative studier vil også kunne bidra til ny innsikt. En komparativ studie kan se nærmere på hvordan land som Norge tradisjonelt sammenlikner seg med, men også andre kategorier av land, motiverer sin globale innsats for fred. Videre forskning langs de sporene som skisseres her ville vært nyttig.

KILDELISTE

Arkiver³⁰³

Relevante referater fra møter i Den utvidede utenrikskomité (DUUK) i perioden 1986 til 2006.

UDS ARKIV:

Guatemala:

25.4/54: Guatemala: Politikk. Bind 6–18, 1.1.1980–31.5.1994 (avgradert)

307.30/624: Guatemala. Politikk. Generelt. Bind 1–5, 1.6.1994–3.9.1995

307.30: Guatemala. Politikk:

Sakstittel: Guatemala politikk generelt 1995

Guatemala politikk fredsprosessen 1995

1996 Guatemala politikk generelt

Guatemala 1996 fredsprosessen

34.4/54: Guatemala-Norge: Politikk. Bind 2, 1.1.1980–31.12.1989 (avgradert)

34.4/54: Guatemala-Norge: Politikk. Bind 3, 1.1.1990–31.5.1994

302.77/624: Guatemala. Norges forhold til andre land, regioner, ikke-anerkjente stater. Bind 1, 1.6.1994–3.9.1995

Bosnia-Hercegovina:

25.4/227: Bosnia-Hercegovina: Politikk. Bind 1 til 11, 1.1.1990–5.8.1993 (avgradert)

34.4/227: Bosnia-Hercegovina-Norge: Politikk. Bind 1, 1.1.1990–31.5.1994 (avgradert)

Sri Lanka:

25.4/18: Sri Lanka: Politikk. Bind 16 til 20, 1.4.1987–31.1.1991 (avgradert)

25.4/18: Sri Lanka. Politikk. Bind 22 til 25, 1.4.1991–31.5.1994

307.30/442: Sri Lanka: Andre lands pol. forhold. Generelt. Bind 1 til 3, 1.6.1994–3.9.1995 (avgradert)

307.30: Sri Lanka Politikk:

Sakstittel: Sri Lanka Politikk 1995

Fredsprosessen Sri Lanka 1995–1996

303 Arkivmateriale som ikke er merket “avgradert” har blitt gjennomgått med et betinget innsyn.

- Sri Lanka politiske forhold 1996 – fredsprosessen
 Sri Lanka politiske forhold 1997 – fredsprosessen
 302.77/442: Sri Lanka. Norges forhold til andre land og regioner. Bind 1,
 1.6.1994–3.9.1995
 302.77: Norges politiske forhold til Sri Lanka:
 Sakstittel: Norges politiske forhold til Sri Lanka
 Sri Lanka – Bilaterale forbindelser med Norge 1996
 Sri Lanka – Bilaterale forbindelser med Norge 1997
 Samtale statsmin Sri Lanka president

Sudan:

- 25.4/104: Sudan. Politikk. Bind 15–17, 1.3.1992–31.5.1994.
 307.30/253: Sudan. Politikk. Generelt. Bind 1–2, 1.6.1994–3.9.1995.
 307.30: Politikk – andre lands politiske forhold. 4.9.1995–31.5.2000:
 Sakstittel: Sudan konflikten Friends og IGADD-IGAD
 Sudan generelt om politikk
 Sudan politikk generelt 1996
 Landnotat Sudan 1997–1998
 Sudan politikk 1997
 1998 Sudan komiteen IGAD Partners Forum
 Sudan 1998 Politikk Generelt
 Sudan 1999 Politikk Generelt
 1999 Sudan komiteen IGAD Partners Forum
 Sudan 2000 Politikk Generelt
 Sudan komiteen IGAD Partners Forum IPF
 Sudan 2000 Politikk Generelt
 2000 Sudan Komiteen IGAD Partners Forum IPF
 Sudan 2001 Politikk Generelt
 2001 Sudan komiteen IGAD Partners Forum IPF
 Sudan 2002 Politikk Generelt
 2002 Sudan komiteen IGAD Partners Forum IPF
 Sudan 2003 Politikk Generelt
 2003 Sudan komiteen IGAD Partners Forum IPF
 Sudan Politikk Generelt 2004
 Sudan Fredsprosessen
 Sudan Støtte til fredsprosessen 2004
 2004 Sudan Komiteen IGAD Partners Forum IPF
 Sudan politikk generelt 2005
 34.4/104: Sudan-Norge: Politikk. Bind 5, 1.1.1990–31.5.1994.
 302.77/253: Sudan. Norges forhold til andre land og regioner. Bind 1,

1.6.1994–3.9.1995.

302.77: Norges forhold til andre land, regioner og ikke-anerkjente stater:

Sakstittel: Sudan Norge 1998 politiske forhold
Sudan Norge 1999 2000 politiske forhold

Intervjuer³⁰⁴

ARMITAGE, RICHARD

(Arlington, 20. mai 2008)

USAs viseutenriksminister fra 2001 til 2005

ARTHUR, FREDRIK

(Oslo, 19. september 2008)

Norsk chargé d'affaires i Guatemala fra 1994 til 1997

BERG, ROLF

(Oslo, 2. september 2008)

Norsk ambassadør i Guatemala fra 2000 til 2004

Norsk ambassadør i Mexico fra 1992 til 1995

BILLINGSLEY, KELLY

(Washington, 27. mai 2008)

Fra 2008 desk-offiser for Sri Lanka og Maldivene, US State Department

BLANKENBORG, HAAKON

(Oslo, 4. september 2008 og e-post 15. januar 2009)

Fra 2005 norsk ambassadør i Serbia og Montenegro

Leder av Stortingets utenrikskomité fra 1993 til 2000

BONDEVIK, KJELL MAGNE

(Oslo, 25. november 2008)

Fra 2006 leder av Oslosenteret for fred og menneskerettigheter

Statsminister fra 1997 til 2000 og fra 2001 til 2005

Utenriksminister fra 1989 til 1990

BRATTSKAR, HANS

(Oslo, 9. september 2008)

Norsk ambassadør på Sri Lanka fra 2003 til 2007

BRAATHU, JAN

(Oslo, 27. august 2008)

Fra 2006 norsk ambassadør i Bosnia-Herzegovina

Balkan-ekspert i UD

304 Relevant bakgrunn inkluderes i korte trekk (ikke fyllestgjørende).

CROCKER, CHESTER A.

(Washington, 27. mai 2008)

Professor, strategiske studier, Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University

Amerikansk assisterende utenriksminister for afrikanske spørsmål fra 1981 til 1989

EGELAND, JAN

(Oslo, 9. oktober 2008)

Fra 2007 direktør ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)

Visegeneralsekretær for humanitære saker i FN fra 2003 til 2006

Statssekretær i UD fra 1992 til 1997

Personlig rådgiver for utenriksministeren fra 1990 til 1992

FOLLERÅS, ARNE

(Oslo, 23. september 2008)

Rådgiver, UDs Seksjon for Sør-Asia

HALTZEL, MICHAEL

(Washington, 21. mai 2008)

Seniorforsker ved Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University's School of Advanced International Studies (SAIS)

Utenrikspolitisk rådgiver for Senator Joseph R. Biden, Jr. (D-Delaware) fra 1994 til 2005. Ledende demokratisk Senate rådgiver om NATO og Balkan politikk

HANSSEN-BAUER, JON

(Oslo, 16. september 2008)

Fra 2006 Norges spesialutsending til fredsprosessen på Sri Lanka

Instituttssjef ved Forskningsstiftelsen FAFO fra 1998 til 2005

HATTREM, TORE

(Oslo, 23. august 2008)

Fra 2007 norsk ambassadør på Sri Lanka

UDs Enhet for fredsprosessen i Sri Lanka og fred og forsoning, avdelingsdirektør UDs Seksjon for fred og forsoning, fra 2002 til 2007

HAVNEN, INGVAR

(Oslo, 17. oktober 2008)

Fra 2005 ekspedisjonssjef Internasjonal avdeling ved Statsministerens kontor
Pressetalsmann i UD fra 1992 til 2000

HAYWARD, SUSAN

(Washington, 21. mai 2008)

Forskningsrådgiver, Religion and Peacemaking, United States Institute of Peace (USIP)

HELGESEN, VIDAR

(Oslo, 26. september 2008 og e-post 14. januar 2009)

Fra 2005 generalsekretær i Det internasjonale institutt for demokrati og valgassistanse (IDEA)

Statssekretær i UD fra 2001 til 2005

HOLMEN, BENGT

(New York, 28. mai 2008)

Fra 2006 assisterende militærrådgiver ved den norske FN-delegasjonen

HØDNEBØ, KJELL

(Oslo, 25. september 2008)

Seniorrådgiver og Sudanekspert i UD

JONES, BRUCE

(Oslo, 14. mai 2008)

Direktør, New York University Center on International Cooperation

LARSSON, DAG

(Oslo, 30. oktober 2008)

Regionalrådgiver for næringsutvikling i Asia, anmeldt som ministerråd også ved ambassaden i Colombo fra 2001 til 2004

NORADs stasjonssjef i Colombo fra 1987 til 1990

LINDER, HERBERTH

(Oslo, 4. september 2008)

Latin-Amerika-rådgiver fra 1997 til 1999

Latin-Amerika-rådgiver fra 1989 til 1993

MANN, STEVEN

(Washington, 23. mai 2008)

Områdedirektør for Nepal, India og Sri Lanka fra 1995 til 1998

Amerikansk ambassaderåd i Colombo, Sri Lanka, fra 1992 til 1994

MATLARY, JANNE HAALAND

(Oslo, 15. april 2008)

Fra 2001 professor i internasjonal politikk ved Universitetet i Oslo

Statssekretær i UD fra 1997 til 2000

MERSKY, MARCIE

(New York, 30. mai 2008)

UN Department of Political Affairs

PETERSEN, JAN

(Oslo, 19. september 2008)

Utenriksminister fra 2001 til 2005

Leder av Stortingets utenrikskomité fra 1985 til 1986, nestleder fra 1989 til 2001

RUUD, ODD MAGNE

(Oslo, 25. september 2008)

Fra 2008 underdirektør UDs Seksjon for regionen rundt Afrikas Horn (Afrika II)

SALVESEN, HILDE

(Oslo, 21. oktober 2008)

Spesialrådgiver ved Oslosenteret for fred og menneskerettigheter

SCHAFFER, TERESITA

(Washington, 21. mai 2008)

Direktør for South Asia Program, CSIS

Amerikansk ambassadør på Sri Lanka fra 1992 til 1995

SMALL, JASON

(Washington, 23. mai 2008)

Sudan Programs Group, Bureau of African Affairs, US Department of State fra 2002 til 2008

SMOCK, DAVID

(Washington, 21. mai 2008)

Visedirektør, Center for Mediation and Conflict Resolution, underdirektør, Religion and Peacemaking Program, United States Institute of Peace (USIP)

SOLHEIM, ERIK

(Oslo, 2. desember 2008)

Utviklingsminister fra 2005 til 2007, fra 2007 miljø- og utviklingsminister
Spesialrådgiver i UD med spesielt ansvar for fredsprosessen på Sri Lanka fra 2000 til 2005

SKAUVEN, PETTER

(Oslo, 16. september 2008)

Stedlig representant for Kirkens Nødhjelp i Guatemala fra 1978 til 1999

STIANSEN, ENDRE

(Oslo, 3. oktober 2008)

Fra 2008 seniorrådgiver UDs Seksjon for regionen rundt Afrikas Horn (Afrika II)

Seniorforsker og Sudan-ekspert ved PRIO

STOLTENBERG, THORVALD

(Oslo, 23. september 2008)

FNs fredsmegler i det tidligere Jugoslavia fra 1993 til 1995

Utenriksminister fra 1987 til 1989 og fra 1990 til 1993

STRØMMEN, WEGGER CHR.

(Washington, 22. mai 2008)

Fra 2008 norsk ambassadør i Washington

Statssekretær i UD fra 2000 til 2001

Juridisk rådgiver for fredsmegler Stoltenberg fra 1993 til 1995

STÅLSETT, GUNNAR

(Oslo, 28. august 2008)

Generalsekretær i Det lutherske verdensforbund fra 1985 til 1994

SØRBJØ, GUNNAR M.

(Telefonintervju, 30. september 2008)

Fra 2000 direktør ved Chr. Michelsens Institutt (CMI)

Direktør for Senter for Utviklingsstudier ved Universitetet i Bergen fra 1986 til 1994

THORKILDSEN, FRIDTJØV

(Oslo, 5. oktober 2008)

Norsk ambassadør til Sudan fra 2005 til 2008

VIBE, JOHAN

(Oslo, 22. oktober 2008)

Fra 2007 avdelingsdirektør ved UD's Seksjon for fred og forsoning

WESTBORG, JON

(Oslo, 28. august 2008)

Norsk ambassadør til India fra 2003 til 2007

Norsk ambassadør til Sri Lanka fra 1996 til 2003

WHITFIELD, TERESA

(New York, 28. mai 2008)

Senior Fellow, New York University's Center on International Cooperation

AASHEIM, ARNE

(Oslo, 8. oktober 2008)

Spesialrådgiver for fred og forsoning i Latin-Amerika fra 2000 til 2003

Norsk ambassadør i Guatemala fra 1997 til 2000

Latin-Amerika rådgiver i UD fra 1993 til 1997

Trykte kilder

AFTENPOSTEN:

“Bosnia forblør”, leder, 31. oktober 1992.

AHMED, ABDEL GHAFFAR M. OG GUNNAR M. SØRBJØ (RED.):

Management of the crisis in the Sudan. Proceedings of the Bergen Forum 23–24 February, 1989 (Bergen: Centre for Development Studies, University of Bergen, 1989).

BAUMANN, MARTE CECILIE:

Beretninger om begrunnelser. En studie av normative orienteringer til grunn for norsk engasjement på Balkan, hovedoppgave i statsvitenskap (Oslo: Universitetet i Oslo, 2000).

BERDAL, MATS:

“Consolidating peace in the aftermath of war – reflections on ‘post-conflict peace-building’ from Bosnia to Iraq”, i *On New Wars*, (red.) John Andreas Ol-

sen, Oslo Files on Defence and Security, nr. 4 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 2007), s. 104–130.

BERGER, HELENE FORSLAND:

Verdibaserte og realpolitiske interesser? – En analyse av de norske avveiningene i forkant av Irak-krigen 2003, masteroppgave i statsvitenskap (Oslo: Universitetet i Oslo, 2005).

BONDEVIK, KJELL MAGNE:

“Altruism as National Interest”, *Russia in Global Affairs*, vol. 3, nr. 3 (2005).

BOUTROS-GHALI, BOUTROS:

Report of the Secretary-General, *An Agenda for peace*, A/47/277 - S/24111 (FN, 1992).

BRØDHOLT, GEORG STÅLE:

“Fredsarbeid har sin pris”, *Dagens Næringsliv*, 26. januar 2001.

BUCHER-JOHANNESSEN, BERNT:

“‘Den norske modellen’. Stat og samfunn hånd i hånd til fremme av Norge”, *Internasjonal Politikk*, nr. 2 (1999).

BØRRESEN, JACOB, GULLOW GJESETH OG ROLF TAMNES:

Allianseforsvar i endring: 1970–2000, bind 5 i *Norsk Forsvarshistorie* (Bergen: Eide Forlag, 2004).

COWI:

Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan, Evaluation Report, nr. 11 (Oslo: Utenriksdepartementet, 1997).

CROCKER, CHESTER A., FEN OSLER HAMPSON OG PAMELA AALL:

Taming Intractable Conflicts. Mediation in the Hardest Cases (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2004).

CROCKER, CHESTER A., FEN OSLER HAMPSON OG PAMELA AALL (RED):

Herding Cats. Multiparty Mediation in a Complex World (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999).

EGELAND, JAN:

Det nytter. Rapport fra frontlinjene (Oslo: Aschehoug, 2007).

—: *Impotent Superpower – Potent Small State. Potentials and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway* (Oslo: Universitetsforlaget, 1988).

—: “Lærdommer fra praktisk fredsarbeid”, *Aftenposten*, 14. mai 1998.

ELLSWORTH, ROBERT, ANDREW GOODPASTER, OG RITA HAUSER, CO-CHAIRS:

America's National Interests: A Report from The Commission on America's National Interests, 2000 (Cambridge, Mass.: Report for Belfer Center for Science and International Affairs, 07 2000).

ERIKSEN, KNUT EINAR OG HELGE ØYSTEIN PHARO:

Kald krig og internasjonalisering, 1945–1965, bind 5 i *Norsk utenrikspolitikk historie* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997).

FERMANN, GUNNAR:

“Utenrikspolitiske målsettinger og virkemidler”, kapittel 2 i *Anarki, makt og normer: Innføring i internasjonal politikk*, (red.) Jon Hovi og Raino Malnes (Oslo: Abstrakt forlag, 2007), s. 28–65.

FJØRTOFT, ARNE:

Rapport frå paradis: - ein idé om fred og utvikling (Sandnes: Commentum Forlag, 2007).

FN:

United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines (2008).

FOLLERÅS, ARNE:

Samaritan i skuddlinjen: konflikten på Sri Lanka og norsk bistand 1983–94, hovedoppgave i historie (Oslo: Universitetet i Oslo, 2002).

FRYDENLUND, KNUT:

Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 18. mars 1981.

GODAL, BJØRN TORE:

Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 22. januar 1998.

—: Utenrikspolitisk redegjørelse i Stortinget, 30. januar 1997.

—: Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 30. januar 1996.

—: *Utsikter. Store lille Norge i en ny verden* (Oslo: Aschehoug, 2003).

GNESOTTO, NICOLE ET AL.:

European defence. A proposal for a White Paper, Report of an independent Task Force (Paris, European Union: Institute for Security Studies, 2004).

GRÆGER, NINA OG IVER B. NEUMANN:

“Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet som beslutningspolitiske aktører”, kap. 4 i *Norsk utenrikspolitisk praksis: aktører og prosesser* (red.) Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending (Oslo: Cappelen akademiske, 2006), s. 67–84.

HAGVAAG, EINAR:

“I krig for fred”, *Dagbladet*, 13. oktober 2002.

HAUGE, WENCHE:

Norwegian peacebuilding policies: lessons learnt and challenges ahead: contribution to the joint Utstein study on peacebuilding, Evaluation Report, nr. 2 (Oslo: Utenriksdepartementet, 2004).

HELGESEN, VIDAR:

“Flyt! (eller: Hvilke spenninger finnes mellom norsk engasjements-politikk og øvrig norsk utenrikspolitikk?)”, i *Globale utfordringer for norsk engasjements-*

politikk, i serien Globale Norge – hva nå? Friske blikk på norsk utenrikspolitikk (Oslo: Utenriksdepartementet, 2008).

—: *How Peace Diplomacy Lost Post 9/11*, Oslo Files on Defence and Security, nr. 3 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 2007).

HELGESEN, VIDAR OG ERIK SOLHEIM:

“The Straight Talkers”, kap. 4 i *Kings of peace, pawns of war: the untold story of peace-making*, Harriet Martin (London: Continuum, 2006), s. 100–130.

HOLST, JOHAN JØRGEN:

Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 25. oktober 1993.

HOLST, FRODE:

“Gro og Bill fant tonen”, *VG*, 18. mai 1994.

HOLSTI, K. J.:

International politics. A framework for analysis (New Jersey: Prentice Hall, 7. utgave, 1995).

INTERNATIONAL CRISIS GROUP:

“Sri Lanka’s return to war: limiting the damage”, *Asia Report*, nr. 146 (2008).

IVERSEN, IVAR A.:

Foreign Policy in God’s Name, Defence and Security Studies, nr. 4 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 2007).

JOHANSEN, TORE M. FL.:

“Verden venter på Holst”, *VG*, 29. september 1993.

JOHNSON, HILDE FRAFJORD:

Prospects for peace in Sudan: The road ahead, foredrag, Chr. Michelsens Institutt (CMI), Bergen, 15. mars 2005.

KENNAN, GEORGE F.:

“Morality and National Interests”, *Foreign Affairs*, vol. 64, nr. 2 (1985/86): 205–218.

KRØVEL, ROY:

“Norge og freden i Guatemala”, *Internasjonal Politikk*, vol. 58, nr. 2 (Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt, 2000), s. 251–260.

—: *UD, URNG og freden i Guatemala*, hovedoppgave i statsvitenskap (Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), 1999).

LARSEN, TORGEIR:

“Med hodet i røysa”, *Dagbladet*, 3. november 2004.

LEIRA, HALVARD:

“Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs 1890–2005”, *Internasjonal politikk*, nr. 2/3 (2005): 255–278.

—: “Selvbilder er nødvendig”, *Aftenposten*, 26. mai 2007.

LEIRA, HALVARD (RED.), AXEL BORCHGREVINK, NINA GRÆGER, ARNE MELCHIOR, ELI STAMNES OG INDRA ØVERLAND:

Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk, NUPI-rapport (Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt, 2007).

LILAND, FRODE:

Culture and Foreign Policy. An introduction to Approaches and Theory, IFS Info, nr. 1 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 1993).

LILAND, FRODE OG KIRSTEN ALSAKER KJERLAND:

1989–2002: På bred front, bind 3 i *Norsk utviklingshjelps historie* (Bergen: Bokforlaget, 2003).

LUNDE, LEIV OG HENRIK THUNE M.FL.:

Norske interesser. Utenrikspolitikk for en globalisert verden (Oslo: Cappelen Damm, 2008).

LUNSTEAD, JEFFREY:

The United State's role in Sri Lanka's peace process 2002–2006 (The Asia Foundation, 2007).

LYNG, JOHN:

Mellom øst og vest. Erindringer 1965–1968 (Oslo: J. W. Cappelens Forlag, 1976).

LÆGREID, TURID:

“Den ‘nye’ utenrikspolitikken: humanitær assistanse som realpolitikk?” i *Sikkerhetspolitikk: Norge i makttriangelet mellom EU, Russland og USA*, (red.) Iver B. Neumann og Ståle Ulriksen (Oslo: Tano, 1996), s. 287–307.

MATLARY, JANNE HAALAND:

“Norske interesser og global orden; FN's betydning”, i *Våre interesser i en bedre organisert verden*, i serien *Globale Norge – hva nå? Friske blikk på norsk utenrikspolitikk* (Oslo: Utenriksdepartementet, 2007).

—: *Verdidiplomati – kilde til makt?*, Rapportserien (Makt- og demokratiutredningen 1998–2003) nr. 46 (2002).

—: “Verdimakt blir viktigere”, *Dagbladet*, 14. juli 1999.

MATLARY, JANNE HAALAND OG AUDUN HALVORSEN:

“Bare når utenriks blir innenriks: utenrikspolitikken i partiene”, kap. 8 i *Norsk utenrikspolitisk praksis: aktører og prosesser*, (red.) Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending: (Oslo: Cappelen akademiske, 2006).

MELLGREN, DOUG:

“The Descendants of Vikings Are Now Raiders for Peace; Norway Uses ‘Positive Image’ to Try to Solve World Crises”, *Washington Post*, 21. april 2002.

MOEN, RAGNAR:

“Norges ’vindu mot øst””, *Aftenposten*, 19. juli 1999.

MOEN, RAGNAR:

Østenfor Vest og vestenfor Øst: Jugoslavia i norsk utenrikspolitikk, 1945–1965, hovedoppgave i historie (Oslo: Universitetet i Oslo, 1997).

NORDSTOGA, ANDERS:

“Norge frir til McCain og Obama”, *Aftenposten*, 22. september 2008.

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER:

NOU 2008: 14, *Samstemt for utvikling? Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land*.

NTB:

“UD-dokument: –Vesten spiller harpe mens Bosnia brenner”, 8. desember 1992.

NYE JR., JOSEPH S.:

Soft power. The means to success in world politics (New York: Public Affairs, 2004).

OLAUSSEN, LISE MERETE:

“Tøffe bistandskrav til populær Støre”, *Dagsavisen*, 27. juli 2007.

OMDØMMEUTVALGET:

Nyskapende i samspill med naturen, sluttrapport (2006).

OVESEN, GUNN:

“Næringslivets rolle i bistanden: En verden full av muligheter”, *Ukeavisen Ledelse*, nr. 11, 16. mars 2007.

PETERSEN, JAN:

Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 27. januar 2004.

PHARO, HELGE:

“Den norske fredstradisjonen et forskningsprosjekt”, *Historisk tidsskrift*, nr. 2 (2005): 239–255.

PUTNAM, ROBERT D.:

“Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, vol. 42, nr. 3 (1988): 427–460.

RISTE, OLAV:

Norway's Foreign Relations – a History (Oslo: Universitetsforlaget, 2005).

SALVESEN, HILDE:

Guatemala: five years after the peace accords: the challenges of implementing peace: a report for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Prio Report, nr. 1 (Oslo: International Peace Research Institute, 2002).

ST.MELD. NR. 15 (2008–2009):

Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.

ST.MELD. NR. 13 (1999–2000):

Hovedtrekk i fremtidig norsk bistand til landene i Sørøst-Europa.

ST.MELD. NR. 19 (1995–1996):

En verden i endring; Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene.

ST.MELD. NR. 11 (1989–1990):

Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkningene for norsk utenrikspolitikk.

ST.PRP. NR. 1 (2008–2009):

Statsbudsjettet 2009 (Utenriksdepartementets fagproposisjon).

STOLTENBERG, THORVALD OG KAI EIDE:

De tusen dagene. Fredsmeklere på Balkan (Oslo: Gyldendal, 1996).

STØRE, JONAS GAHR:

Etterord i *Fredsguide for ungdom – en verden full av muligheter*, (red.) Toralf Tveiten (Kristiansand: Stiftelsen Arkivet og Høyskoleforlaget, 2007).

—: “Globale Norge – Hva nå?”, *Dagbladet*, 5. desember 2007.

—: “Norge: Lite, rikt og ekkelt?”, *Aftenposten*, 1. juni 2007.

—: *Norge som fredsnasjon – myte eller virkelighet?*, foredrag, Norges Freds-senter, 24. april 2006.

—: Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 20. mai 2008.

—: *Å gjøre en forskjell. Refleksjoner fra en norsk utenriksminister* (Oslo: Cappelen Damm, 2008).

STØRE, JONAS GAHR OG ERIK SOLHEIM:

“Engasjementet hjelper. Norges arbeid for fred og utvikling er ikke symbolpolitikk”, *Dagbladet*, 6. desember 2006.

SØRBJØ, GUNNAR M. ET AL.:

Norwegian assistance to countries in conflict: the lesson of experience from Guatemala, Mali, Mozambique, Sudan, Rwanda and Burundi, Evaluation Report, nr. 11 (Oslo: Utenriksdepartementet, 1998).

TAMNES, ROLF:

“Et større Norge”, i *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk. Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*, (red.) Even Lange, Helge Pharo og Øyvind Østerud (Oslo: UNIPUB, 2009).

—: *Oljealder. 1965–1995*, bind 6 i *Norsk utenrikspolitikks historie* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997).

THUNE, HENRIK OG STÅLE ULRIKSEN:

Norway as an Allied Activist – Prestige and Penance through Peace, Paper 637 (Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt, 2002).

TØNNESEN, AUD V.:

Kirkens Nødhjelp. Bistand, tro og politikk (Oslo: Gyldendal, 2007).

UDGAARD, NILS MORTEN:

“Statsministerens kontor – minst men mektigst?”, kap. 3 i *Norsk utenrikspolitisk praksis: aktører og prosesser*, (red.) Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending (Oslo: Cappelen akademiske, 2006), s. 48–66.

UTENRIKSDEPARTEMENTET:

Norsk humanitær politikk (Oslo: Utenriksdepartementet, 2008).

—: *Strategisk rammeverk. Utviklingspolitikkenes bidrag til fredsbygging, Norges rolle* (Oslo: Utenriksdepartementet, 2004).

VRAALSEN, TOM:

“Erfaringer fra konfliktløsning i Afrika: En vurdering av resultater og virkninger – tilfellet Sudan”, *Internasjonal politikk*, nr. 1 (2005).

WHITFIELD, TERESA:

Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends and the Resolution of Conflict (Washington: United States Institute of Peace, 2007).

WIEDSWANG, KJETIL:

“Fredsindustrien”, *Dagens Næringsliv*, 31. mars 2007.

WÆVER, OLE:

“Securitization and Desecuritization”, kap. 3 i *On Security*, (red.) Ronnie D. Lipschutz (New York: Columbia University Press, 1995), s. 46–86.

WAAGE, HILDE HENRIKSEN:

“Norwegians? Who need Norwegians?”: *Explaining the Oslo Back Channel: Norway’s Political Past in the Middle East*, Evaluation Report, nr. 9 (Oslo: Utenriksdepartementet, 2000).

—: *Peacemaking is a Risky Business. Norway’s role in the Peace Process in the Middle East, 1993–1996*, PRIO Report nr. 1 (Oslo: International Peace Research Institute, 2004).

ZARTMAN, I. WILLIAM:

Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa (New York: Oxford University Press, 1989).

ØSTERUD, ØYVIND:

“Between Realism and ‘Crusader Diplomacy’ The Norwegian Channel to Jeriko”, i *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, (red.) Andrew F. Cooper (London: Macmillian Press, 1997), s. 91–99.

ØSTERUD, ØYVIND:

“Lite land som humanitær stormakt?”, *Nytt norsk tidsskrift*, nr. 4 (2006): 302–315.

AASLAND, MORTEN:

“Selvbilder med begrensninger” i *Internasjonal Politikk*, vol. 65, nr. 2 (2007).

Online kilder

INTERNASJONALE OPERASJONER: HISTORIE:

“Norsk deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner”, oppdatert 26. april 2002 (Forsvaret [online 1 sept 2008]), URL: <http://www.mil.no/intops/start/historie/>

SOLDATER I UTLANDET – ANTALL OG STEDER:

“Norske styrker i utlandet” (Forsvaret [online 1 sept 2008]), URL: <http://www.mil.no/intops/start/article.jhtml?sourceID=260011&source=ftd>

ENGASJEMENT – REGJERINGEN.NO:

“Engasjement – hva vi kjemper for”, (UD [online 14. mars 2008]), URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/engasjement.html?id=478916>

STORTINGET,

Møte tirsdag den 24. april 2007 kl. 10.00, (Stortinget [online 7. april 2008]), URL: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2006-2007/070424/2/>

NORSK LOVTIDEND:

Lov om utenrikstjenesten, (Lovdata [online 4. november 2008]), URL: http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/ltavd1/filer/nl-20020503-013.html&emne=utenrikstjenestelov*&

REGJERINGEN:

Instruks for utenrikstjenesten, (UD [online 4. november 2008]), URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/lover_regler/reglement/2003/instruks_for_utenrikstjenesten.html?id=260724

—: *Ny avtale om oljebistand til Sudan*, 16. oktober 2008 (UD [online 25. okt 2008]), URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/nyheter/2008/mou_sudan.html?id=532661

NORAD:

6. Match Making-programmet mellom Norge og Sri Lanka (Norad [online 14. april 2008]), URL: http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=6675

SFS:

Om Støttegruppe for fred i Sudan (SFS), publisert 15. juli 2007 (SFS [online 15. sept 2008]), URL: http://www.sudansupport.no/Norsk/Om_foreningen/

TIDLIGERE UTGITTE PUBLIKASJONER I SERIEN OSLO FILES ON DEFENCE AND SECURITY

2009

1. OLE LINDEMAN

Norwegian foreign policy in the High North. International cooperation and the relations to Russia.

2. SVEIN MELBY

Obama og amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

3. HÅKAN EDSTRÖM (ED.)

Approaching Comprehensiveness. Two grand strategic options and some of their consequences.

2008

1. BORIS BARTH

The Democratic Peace Controversy. A Critical Survey.

2. KJETIL SKOGRAND (ED.)

Emerging from the Frost. Security in the 21st century Arctic.

3. THOMAS DEVOLD

US Policy toward Russia after 9/11. Between Cooperation and Containment.

4. SAIRA H. BASIT

The Iran-Pakistan-India Pipeline Project. Fuelling cooperation?

5. ROLF HOBSON

RMA og Transformation. En historisk-kritisk analyse av to sentrale begreper i nyere vestlig forsvarspolitik.

6. INGERID M. OPDAHL

Georgia og Russland. Et vanskelig naboskap.

7. HÅKAN EDSTRÖM OCH MAGNUS PETERSSON

Norsk-svenskt försvarssamarbete i en ny tid.

8. SIGRID REDSE JOHANSEN

Norsk deltakelse i internasjonale militæreoperasjoner. Soldatens ansvar for en rettsstridig ordre.

2007

1. TORGEIR E. SÆVERAAS OG KJETIL HENRIKSEN

Et militært universalmiddel? Amerikansk "Maneuver Warfare" og norsk doktrineutvikling.

2. TOM KRISTIANSEN AND JOHN ANDREAS OLSEN (ed.)

War Studies. Perspectives from the Baltic and Nordic War Colleges.

3. VIDAR HELGESEN

How Peace Diplomacy Lost Post 9/11. What Implications are there for Norway?

4. JOHN ANDREAS OLSEN (ed.)

On New Wars.

5. OLOF KRONVALL

Finally Eating Soup with a Knife? A Historical Perspective on the US Army's 2006 Counterinsurgency Doctrine.

6. MICHAEL MAYER

Forecasting Crisis. Climate Change and US Security.

TIDLIGERE UTGITTE PUBLIKASJONER I IFS INFO-SERIEN

2006

1. E. SHAHALA

Peace and security in Africa. Basic structural changes in the governance of peace and security on the African continent.

2. S. HOLTAN

Den standhaftige militærmusikken. Forsvarets musikk og den lange debatten om nedleggelse.

3. K. ØSTBERG

Duksenes republikk. Fransk elitisme og dens samfunnsmessige konsekvenser.

4. J. RØ

Hva er rettfærdig krig i et asymmetrisk trusselbilde? En normativ diskusjon av USAs forkjøpspolitikk.

5. L. KRISTOFFERSEN

Soldiers or Saints? Norwegian Civil-Military Cooperation in Afghanistan.

6. S. MELBY, J. RØ, O. KRONVALL OG A.G. ROMARHEIM

Supermaktens begrensning. Perspektiver på Bush-doktrinens utvikling.

7. M. EPKENHANS

The Long and Winding Road to *Weserübung*. Naval Theory, Naval Historiography and Aggression.

8. J. BLACK

The RMA Examined.

2005

1. H.M. SYNTSNES

Presse og krig. Amerikansk fjernsyn og opptrappingen til krigen mot Irak 2003.

2. A. COHEN OG T. WALTER

Why do States Want Nuclear Weapons? The Cases of Israel and South Africa.

3. D. WALTER

Symmetry and Asymmetry in Colonial Warfare ca. 1500–2000.

4. T. HEIER

Forsvarsreformene 2000–2004: Gir Forsvaret politisk uttelling?

5. M. HERMAN

Problems for Western Intelligence in the New Century.

6. Y.N. KRISTENSEN

Torsk, “pirater”, og kalde granater. Striden mellom Norge og Island om Fiskevernsonen ved Svalbard 1993.

2004

1. CHR. COKER

Is there a Western Way of Warfare?

2. T. HEIER

The American Effort to Transform Europe’s Armed Forces.

3. T.L. HAALAND OG E. GULDHAV

Bruk av norske styrker i kampen mot internasjonal terrorisme.

4. T.J. MELIEN

US Navy i norske farvann under første verdenskrig.

5. B.B. STEINLAND

Flere kvinner ute og hjemme?

2003

1. P.FR.I. PHARO

New Knowledge Structures, or Just Common Ground? Breakthroughs in International Negotiations.

2. D. LYNCH

Post-Imperial Peacekeeping. Russia in the CIS.

3. B. MÆLAND

“At alle behandles likeverdig og med respekt, uansett bakgrunn?” Forsvarets verdigrunnlag og norske offiserer i KFOR.

4. M. BERDAL

The UN Security Council. Ineffective but Indispensable.

5. O. RISTE

War and Peace in Scaninavian Political Culture in the 20th Century.

6. T. KRISTIANSEN

De europeiske småstatene på vei mot storkrigen, 1938–40.

2002

1. E. MÄNNIK

Estonian Defence. Ten Years of Development.

2. B. SCHÄFER

Stasi Files and GDR Espionage against the West.

3. P.K. BAEV

Russia in 2015.

4. K. SKOGRAND

Luftforsvaret og atomalderen 1950–1970.

5. M. PETERSSON

“Break Glass Only in Case of War”.

6. H. FRANTZEN

“Proper War” and “War in Reality”.

2001

1. CHR. COKER

Asymmetrical War.

2. O. BOSCH

The Year 2000 Issue and Information Infrastructure Security.

3. K. KLEVE (RED.)

Kilder til norsk luftmilitær historie.

4. R. TAMNES (RED)

Kommandospørsmålet på nordflanken. Utviklingen i to formative perioder.

2000

1. P. FR. I. PHARO

Necessary, Not Perfect: NATO's War in Kosovo.

2. A. BROOKES

Hard European Lessons from the Kosovo Air Campaign.

3. P. FR. I. PHARO

Norge på Balkan 1990–1999. “Lessons learned”.

4. J. KIDD OG P. MITCHELL

European Defence Challenges.

5. M. PETERSSON

Vapenbröder. Svensk-norska säkerhetspolitiska relationer under det kalla kriget.

6. A. BROOKES

The Prospects for Unmanned Aerial Vehicles.

1999

1. I. JOHNSTONE

The UN's Role in Transitions from War to Peace: Sovereignty, Consent and the Evolving Normative Climate.

2. S.G. HOLTSMARK

Gullet fra Moskva. Sovjetisk pengestøtte til norske kommunister, 1917–1990.

3. T. FARER

Shaping Agendas in Civil Wars. Can International Criminal Law Help?

4. V. HELGESEN

Kosovo og folkeretten.

5. W.P.S. SIDHU

New Challenges for the Non-Proliferation Regime.

6. R. BERG

Den svenske "generalguvernørtiden" i Norge, 1814–1829.

1998

1. L.M. RAMBERG

Luftforsvaret en læringsorganisasjon? Logistiske utfordringer ved NORAIRs deployering til Bosnia 1993.

2. K. SKOGRAND

Cash and Cannons. Norway, Denmark and the US Aid Programmes 1947–1952.

3. T. HUITFELDT

Striden om landminer. Ottawa-konvensjonens muligheter og begrensninger.

4. R. BERG

Nasjon – union – profesjon. Forsvaret på 1800-tallet.

5. K. SKOGRAND, O. NJØLSTAD OG R. TAMNES

Brennpunkt. Kald krig, nordområder og storstrategi.

1997

1. P.V. WIKER

Amerikansk våpenhjelp til Norge 1949–1953.

2. H. KROMBACH

The Meaning of Hiroshima and Nagasaki.

3. T. HUITFELDT

De norske partisanene i Finnmark 1941–44 – i skyggen av den kalde krigen.

4. R. BERG

Nordisk samarbeid 1914–1918.

5. H.O. SANDNES

"Olav Tryggvason-affæren".

6. R.G. PATMAN

Securing Somalia : A Comparison of US and Australian Peacekeeping during the UNITAF Operation.

1996

1. S.G. HOLTSMARK

Great Power Guarantees or Small State Cooperation? Atlanticism and European Regionalism in Norwegian Foreign Policy, 1940–1945.

2. O. RISTE OG R. BERG

Isolasjonisme, atlantisk samarbeid og nordpolitikk.

3. F. LILAND

Moral og realpolitikk. Norges forhold til Kina etter 1966.

4. K.O. SUNDNES

A Balkan Sideshow. The Medical Support System and United Nations Peacekeeping in the Former Yugoslavia.

5. CHR. COKER

The Future is History.

6. H. MACDONALD

National Separatisms and the Disintegration of Yugoslavia.

1995

1. F.O. NILSEN

Sovjetisk ubåtvirksomhet i nord – behov og tradisjoner.

2. J. HAMMERSTAD OG K. JAHR

Telemark bataljon. NATOs nye styrkestruktur og Norges deltakelse i IRF.

3. M.R. BREDAL

The United Nations at Fifty: Its role in Global Security.

4. O.K. GRIMNES, J. RØNNEBERG OG B. GOLDSCHMIDT

The Race for Norwegian Heavy Water, 1940–1945.

5. T. ITO

UN Authorized Use of Force: Recent Changes in UN Practice.

6. R. HOBSON OG T. KRISTIANSEN

Militærmakt, krig og historie. En innføring i militære studier fra Clausewitz til våre dager.

1994

1. S.R. RADER

Strengthening the Management of UN Peacekeeping Operations. An Agenda for Reform.

2. J.M. VAN SPLUNTER

Love at First Sight. Co-operation Between the Netherlands and Norway on the Peaceful Use of Atomic Energy, 1950–60.

3. N.A. RØHNE

Norway between Great Britain and Germany.

4. F. MOLVIG

Norsk forsvarspolitikk i 1970- og 80-årene.

5. K.E. HAUG

Den tysk-norske spenningen under første verdenskrig.

6. S.G. HOLTSMARK

Om Den røde hær rykker inn i Norge... Spørsmålet om sovjetisk deltagelse i frigjøringen av Norge 1941–1944.

7. S.G. HOLTSMARK

The Limits to Soviet Influence: Soviet Strategic Interests in Norway and Denmark 1944–47.

8. O. NJØLSTAD

Fissionable Consensus: Scandinavia and the US Quest for International Atomic Energy Control, 1946–1950.

1993

1. F. LILAND

Culture and Foreign Policy. An introduction to Approaches and Theory.

2. R. TAMNES

Penetrasjon og polarisering. Nordområdene i et historisk perspektiv.

3. H. SJURSEN

Gamle problemer i ny klesdrakt? EFs utvidelsesproblemer i 1990-årene.

4. W. WLADYKA

Fortidens skygger i polsk politikk. Reformprosessens utfordringer etter valget.

5. K.E. ERIKSEN OG H. PHARO

Norway and the Early Cold War: Conditional Atlantic Cooperation.

6. E. LØCHEN

Norges møte med Europa, 1950–1964.

7. M. BERDAL

United Nations Peacekeeping at a Crossroads. The Challenges of Management and Institutional Reform.

1992

1. O. RISTE

Postwar Security: Universal or Regional?

2. R. TAMNES

Norges hemmelige tjenester under den kalde krigen. Et sammenlignende i internasjonalt perspektiv.

3. L. SHEVTSOVA

August 1991. The Attempted Coup and its Consequences.

4. T. KRISTIANSEN

Det fjerne og farlige Baltikum. Norge og det baltiske spørsmål 1918–1922.

5. O. RISTE

Eit “minimumsforsvar” for Norge? FK90 og spørsmålet om alliert assistanse.

6. O. WICKEN

Kald krig i norsk forskning.

7. K. HIRSCH

Den norske klagesaken mot Tyrkia i 1982.

PUBLIKASJONER FRA IFS

DEFENCE AND SECURITY STUDIES: Fagfellelvurdert, vitenskapelig monografiserie med større forskningsarbeider, utgis fire ganger årlig.

OSLO FILES ON DEFENCE AND SECURITY: Instituttserie med artikler, foredrag – kort og langt format, utgis 6–8 ganger årlig.

Alle abonnenter av *Oslo Files on Defence and Security* får automatisk tilsendt *Defence and Security Studies*. Abonnementet anses løpende til oppsigelse skjer, hvis ikke opphørsdato er uttrykkelig fastsatt i bestillingen. Ved adresseforandring, vennligst husk å oppgi gammel adresse.

ABONNEMENTSPRIS 2009:

Institusjoner: kr 600.

Privatpersoner: kr 300.

Pensjonister og studenter: kr 200.

Enkeltutgaver: kr 100–150, avhengig av omfang.

SALG AV ENKELHEFTER:

Disse kan bare anskaffes i den utstrekning de er på lageret. Priser, som kan endres uten forutgående varsel, oppgis på forlangende. I tillegg til de ordinære publikasjonene utgir også IFS enkelte store forskningsarbeider i bokform.

ABONNEMENT OG ENKELTSTUDIER BESTILLES FRA:

Institutt for forsvarsstudier, postboks 890 Sentrum, 0104 OSLO.

Telefon: 23 09 77 00. Fax: 23 09 77 49. www.ifs.mil.no

PUBLICATIONS FROM IFS

DEFENCE AND SECURITY STUDIES: Peer-reviewed monograph series providing in-depth studies, published four times annually.

OSLO FILES ON DEFENCE AND SECURITY: Institute series aimed towards the general public, published six to eight times annually.

Subscribers to *Oslo Files on Defence and Security* automatically receive *Defence and Security Studies* also.

SUBSCRIPTION 2009:

Institutions: NOK 600.

Individuals: NOK 300.

Retirees and students: NOK 200.

Single issues: NOK 100–150, according to size.

SINGLE ISSUES:

Can only be obtained according to stock in hand. Prices which are subject to change without any notice, are available upon request. In addition to its ordinary publications, IFS publishes occasional studies as books.

TO SUBSCRIBE OR ORDER SINGLE ISSUES, WRITE TO:

Norwegian Institute for Defence Studies, P.O. Box 890 Sentrum, N-0104 OSLO, Norway. Phone: +47 23 09 77 00. Fax: + 47 23 09 77 49. www.ifs.mil.no

OSLO FILES

ON DEFENCE AND SECURITY — 04/2009



INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER Norwegian Institute for Defence Studies

Skippergt. 17c, N-0152 Oslo. Tel: +47 23 09 77 00. Fax: +47 23 09 77 49