

7

“La firma no es la paz” norske bidrag til fred i Guatemala og Colombia

Ada Nissen

“La firma no es la paz!” Undertegnelsen sikrer ikke freden. Padre Alberto Franco fra menneskerettighetsorganisasjonen Comision Intereclesial de Justicia y Paz (CIJP) lente seg fremover i stolen. Det var april 2016, og det fjerde forsøket på fredsforhandlinger mellom den colombianske regjeringen og geriljaorganisasjonen Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) hadde pågått siden oktober 2012. Alt tydet på at prosessen hadde nådd et gjenombrudd, men Padre Franco var skeptisk. Sammen med flere andre menneskerettighetsforkjempere var han på besøk i Norge for å delta i en debatt om fredsprosessen. “Det blir ingen fred før volden og drapene opphører”, understreket han med trykk på hvert enkelt ord. “Uten sosial rettferdighet er freden ingenting verdt. Menneskerettighetssituasjonen i Colombia er veldig alvorlig.”¹

Fire måneder senere, den 24. august 2016, sprakk en verdensnyhet i Colombia. Etter over femti år med krig hadde FARC og den colombianske regjeringen signert en endelig fredsavtale. I Norge gikk telefonene i både Utenriksdepartementet og nyhetsredaksjoner varme. Norske diplomater hadde for andre gang spilt rollen som tilretteleggende megler i en latinamerikansk fredsprosess, og kanskje var dette den eneste fredsprosessen der Norge virkelig hadde lyktes med sitt oppdrag. Forrige gang Norge meglet i Latin-Amerika, var i Guatemala på begynnelsen av 1990-tallet, en prosess som til slutt ble brakt i havn ikke av Norge, men av FN. Den norske regjeringen samarbeidet med Kirkens Nødhjelp

¹ Padre Alberto Franco (CIJP), seminar i Oslo 21. april, 2016.

om å tilrettelegge for forhandlinger mellom den guatemalanske regjeringen og geriljaorganisasjonen Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). I seks år, fra 1990 til 1996, jobbet en liten og eksklusiv norsk gruppe for å få på plass en politisk løsning på en konflikt som hadde vart i over tretti år. Etter iherdig innsats og god drahjelp fra FN de siste to årene kom et omfattende avtaleverk bestående av ni delavtaler til slutt på plass.

Da colombianske myndigheter nesten femten år senere spurte om Norge ville prøve seg som fredsmegler igjen, denne gangen i et fjerde forsøk på en fredsprosess mellom FARC og den colombianske regjeringen, kom svaret raskt: Ja! Norge hadde vært involvert i fredsarbeid i Colombia helt siden Jan Egeland ble FNs spesialutsending for fred på slutten av 1990-tallet, og UD mente at norske diplomater hadde gode muligheter til å lykkes (Dag Nylander, intervju, 16. august, 2016).

Men hva gjorde egentlig norske meglere for å bidra til fred i Guatemala og Colombia? Hadde norske diplomater, politikere og bistandsarbeidere virkelig det som skulle til for å løse konflikter med dype, strukturelle røtter, og i Colombias tilfelle et tilsynelatende viltvoksende narkoproblem? Hvordan tenkte norske aktører om fredsmegling i Latin-Amerika? Og kunne de bruke erfaringer fra Guatemala underveis i arbeidet med Colombia-prosessen? Dette kapittelet svarer på disse spørsmålene ved hjelp av arkivmateriale fra Utenriksdepartementet, intervjuer med nøkkelaktører, forfatterens doktoravhandling og annen relevant litteratur. Det er imidlertid viktig å understreke at kildesituasjonen er mer utfordrende når gjelder Colombia enn når det gjelder Guatemala, ettersom fredsprosessen i Colombia helt nylig er avsluttet. Når dette er sagt, gir kapittelet likevel et innblikk i mulighetene og utfordringene Norge møtte som fredsmegler i begge land. Først blir de to konfliktene forklart i svært korte trekk. Deretter forklares opptakten til fredsprosessene, hvorfor partene i begge land ønsket Norge velkommen som meglere, samt hva som motiverte Norge til å påta seg rollen som fredsmegler basert på drivkrefter i norsk utenrikspolitikk. Videre følger en diskusjon om forhandlingsoppsett, hovedutfordringer og hvilke muligheter og utfordringer fredsmegleren Norge møtte på i Latin-Amerika.

Konflikter med dype røtter

Konfliktene i Guatemala og Colombia har en rekke likhetstrekk. Begge konfliktene brøt ut på 1960-tallet, og en av de grunnleggende årsakene var skjev fordeling av jord og påfølgende stor sosioøkonomisk ulikhet. Etter frigjøringen fra

Spania i henholdsvis 1821 og 1819, overtok lokale spanskættede eliter brorparten av den dyrkbare jorda fra spanske koloniherrer.² De bredere lag av folket, hovedsakelig bønder med og uten urfolksbakgrunn, fikk få eller ingen rettigheter til jord (Skidmore & Smith 2005). Ettersom politiske og sosiale rettigheter fulgte med jorda, hadde store deler av befolkningen liten innflytelse over samfunnsutviklingen. De økonomiske og politiske elitene i begge land kontrollerte alle statsinstitusjoner, og fordelte byrder og goder etter egen interesse. I Guatemala fulgte det ene autoritære regimet det andre, i Colombia preget en langvarig maktkamp mellom landets to første og største politiske partier – det konservative partiet og det liberale partiet – dagsorden. En serie med opprør og borgerkriger fulgte utover 18- og 1900-tallet før feiden i 1948 kulminerte i en fullskala borgerkrig der rundt 300 000 mennesker døde. Etter krigen sluttet de to partiene fred, men fortsatte å dominere politisk gjennom en maktfordelingsavtale kalt Nasjonal Front (Skidmore og Smith 2005).

I begge land sørget en betydelig militær og konservativ arv for at opposisjonell politisk og sosial organisering slått hardt ned på. Dette var sterkt medvirkende til at unge intellektuelle og politisk aktive bønder etablerte geriljaorganisasjoner og startet opprør mot statsmakten på 1960-tallet. I Guatemala brøt borgerkrigen ut i 1960, i Colombia skjedde det samme i 1964. På dette tidspunktet kontrollerte to prosent av befolkningen over 60 prosent av all dyrkbar jord i Guatemala. I Colombia var fordelingen tilnærmet lik. I 1960 eide 1,7 prosent av alle landeiere 55 prosent av den dyrkbare jorda, mens 62,5 prosent av colombianske bønder livnærte seg på mindre enn én prosent av den samme jorda (Leech 2011: 19).

I Guatemala fulgte krigsutbruddet i kjølvannet av en amerikanskregissert CIA-operasjon som i 1954 styrtet Guatemalas andre demokratisk valgte president, den sosialistisk-inspirerte Jacobo Arbenz. Årsaken var at Arbenz iverksatte en stor jordreform som skulle sikre jevnere fordeling. I tillegg legaliserte han Guatemalas kommunistparti. Dette var mer enn hva amerikanerne, som var preget av den kalde krigens ideologiske dragkamp med Sovjetunionen, kunne tåle. USA innsatte derfor en ny militærregjering. Men etter bare seks år forsøkte en liten

2 Colombias selvstendighet var en lang og konfliktfylt prosess. Den kortvarige republikken Gran Colombia bestående av dagens Colombia, Venezuela, Ecuador og Panamá i tillegg til deler av Costa Rica, Peru, Brasil og Guyana, erklærte seg uavhengig i 1819 som et resultat av Simón Bolívars uavhengighetskamp. I 1829 raknet Gran Colombia, og i 1830 ble det nåværende Colombia utskilt som en egen stat under navnet Nueva Granada. I 1858 fikk denne staten navnet Colombia.

gruppe guatemalanske offiserer å styrte regjeringen. Offiserene var inspirert av revolusjonen på Cuba i 1959 og ønsket endring i Guatemala. Kuppet lyktes ikke, men ble kimen til de tre geriljaorganisasjonene *Fuerzas Armadas Rebeldes* (FAR), *Organización del Pueblo en Armas* (ORPA) og *Ejército Guerrillero de los Pobres* (EGP) som skulle kjempe mot regjeringssiden helt fram til 1996 med hovedkrav om mer rettferdig fordeling av land. I Colombia regnes startpunktet for borgerkrigen mellom geriljaen og regjeringssiden å være 1964. Dette året etablerte en gruppe bevæpnede bønder under ledelse av kommunisten Manuel Marulanda geriljaorganisasjonen *Bloque Sur* (sørblokken) og formulerte et program for jordreform. Samme år etablerte en gruppe urbane intellektuelle organisasjonen *Ejército de Liberación Nacional* (ELN), inspirert av utviklingen på Cuba hvor et kommunistisk styre nå var etablert. I 1966 skiftet *Bloque Sur* navn til *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC), og i 1972 kom geriljagruppen M-19 til. Organisasjonene hadde ulikt utspring, men omfordeling av jord og politisk makt stod øverst på agendaen til samtlige (Skidmore & Smith 2005; Leech 2011).

Både i Guatemala og Colombia svarte regjeringssiden med intensivert bekjempelse av geriljaen. Harde motkampanjer ble iverksatt. Geriljamedlemmer, medlemmer av kommunistpartiene, fagforeningsledere og aktivister, men også sivile borgere anklaget for å stå i ledtog med geriljaen ble trakassert, bortført eller drept. Etter hvert ble konfliktene tydelige ressurs- og klassekonflikter. I begge land foregikk krigene primært på landsbygda, og mens bønder levde med konflikten daglig forholdt de urbane elitene seg i liten grad til konflikten (Skidmore & Smith 2005; Leech 2011).

På et viktig punkt skiller imidlertid de to konfliktene seg fra hverandre. Da kokain utover 1970- og 1980-tallet ble uhyre populært i vestlige land økte Colombias narkotikaproduksjon og –transport. Dette skjedde ikke i Guatemala. Det fantes riktignok mektige narkokarteller i Guatemala som blant annet drev med transport, men narkotrafikken og produksjonen ble aldri like stor som i Colombia hvor store kvanta ble eksportert illegalt til det nordamerikanske markedet. Etter hvert filtret narkotrafikken seg sammen med konflikten om jord og ressursfordeling. Både den colombianske statens maktmonopol og FARCs posisjon ble utfordret fordi narkoprodusenter og –trafikanter fikk mer politisk og økonomisk makt. Narkobaroner kjøpte opp store landarealer og sikret seg beskyttelse gjennom allianser med mektige landeiere og høyreorienterte paramilitære grupper med bånd til de colombianske regjeringsstyrkene. Etter hvert dannet de også forbindelser til den økonomiske og politiske eliten i landet.

For di det var store penger å tjene på kokainproduksjon slo også bønder som tidligere hadde drevet tradisjonelt jordbruk inn på dyrking av kokablader. Andre fikk jobb på produksjonsanlegg eller raffinier. FARC, som i motsetning til geriljaorganisasjonene i Guatemala var forankret i bondebefolkningen og hentet sin primære støtte derfra, ble raskt involvert i narkotrafikken. Dette skyldtes ikke minst at FARC kontrollerte store områder sør i Colombia der jordbruk var hovedaktiviteten til befolkningen (Leech 2011).

Konfliktens narkodimensjon førte til at USAs interesse for Colombia økte. Amerikanerne hadde av ideologiske grunner støttet den colombianske regjeringens kamp mot FARC siden 1964, men da narkotrafikken eksploderte på 1970- og 80-tallet, bestemte regjeringen i Washington seg for å iverksette et enda sterkere amerikansk engasjement. Den amerikanske regjeringen ønsket å slå ut FARC militært, innføre markedsliberalisme og stanse flyten av narkotika inn til USA. Amerikansk etterretning begynte derfor å samarbeide tett med colombianske myndigheter og bevilget Colombia utallige milliarder dollar i militærbistand. Fra år 2000 ble militærbistanden trappet ytterligere opp gjennom den såkalte ”Plan Colombia”, et omstridt samarbeid mellom USA og colombianske myndigheter. Nærmest over natten tredoblet den økonomiske støtten seg og Colombia ble verdens tredje største mottaker av amerikansk militærbistand, kun forbigått av Israel og Egypt. I perioden fra 2000 til 2008 mottok Colombia i snitt 540 millioner dollar årlig i militærbistand fra USA. Dette innebar blant annet at kokaplantaser ble flysprøytet med plantegift og militært personell opp trent til å bekjempe narkotikaproduksjonen. Planen ble opprinnelig presentert som en ”fredspakke”. Den oppnådde i stor grad målet om å svekke FARC militært, men bidro samtidig til å forsterke konflikten mellom geriljaen og colombianske myndigheter. Slik sett var planen med på å sette rammen om rollen Norge skulle spille først som dialogskaper og senere som formell tilrettelegger for fredsprosessen mellom FARC og den colombianske regjeringen fra midten av 2000-tallet og fremover (Leech 2011; United States Government Accountability Office 2008).

Hvorfor Norge?

Guatemala

Det var Det lutherske verdensforbundet (LVF), en internasjonal sammenslutning av lutherske kirker, som var opphavet til det norske fredsinitiativet i

Guatemala. LVF hadde lenge drevet arbeid for internasjonal fred og forsoning og i 1988 hadde forbundet opprettet et fond for konfliktløsning i Midtøsten og Mellom-Amerika (Tønnessen 2007: 178–179). I 1989 bestemte LVFs generalsekretær Gunnar Stålsett, norsk teolog og tidligere senterpartipolitiker, at pengene skulle brukes på en serie møter mellom LVF, geriljatopper, politiske og militære ledere i Guatemala. Stålsett hadde gode kontakter i norsk politikk og samfunns- liv, og tok etter hvert kontakt med Kirkens Nødhjelps representant i Mellom-Amerika, Petter Skauen. Skauen hadde drevet hjelpearbeid i Guatemala siden 1976 og hadde gode kontakter i sivilbefolkningen, geriljaen og regjeringen. Han var ikke sen om å takke ja da Stålsett foreslo et samarbeid om en dialogprosess. Hvis Skauen kunne ta en prat med sine kontakter på regjeringssiden ville Stålsett snakke med geriljaen. Relativt raskt klarte Stålsett og Skauen å overbevise URNG og den guatemalanske regjeringen om å gi et mer organisert dialoginitiativ en sjanse. Fordi utviklingen i regionen gikk i retning av fred – både Nicaragua og El Salvador – var i gang med fredsforhandlinger, og fordi URNG i realiteten var nedkjempet militært trengte partene liten betenkningstid (Nissen 2011: 53–57).

Nordmennene virket dessuten harmløse, oppriktige og uten mulighet til å volde noen aktører i Guatemala stor skade. Norge hadde minimale historiske, politiske, økonomiske forbindelser til Guatemala og lå dessuten milevis unna. Stålsett og Skauen ønsket å arrangere et første formelt møte i Norge. Men før dialogen kunne settes i gang måtte de ha politisk klarering. De to initiativtakerne ringte til utenriksminister Kjell Magne Bondeviks (KrF) kontor fra et hotellrom i Guatemala By. De fikk grønt lys (Nissen 2015: 65). Norge skulle gjøre et forsøk på å få slutt på en over tretti år lang konflikt i et land kommende statssekretær Jan Egeland mente mange nordmenn, inkludert politikere og diplomater i utenriksdepartementet, tenkte på som «bananrepublikken Guatemala» (Jan Egeland, intervju, 15. januar, 2010). Et halvt år senere, i mars 1990 møttes to delegasjoner, en fra URNG og en fra regjeringens forsoningskommisjon (CNR), i Heftyevillaen på Frognerseteren i Oslo. Dette var begynnelsen på en fredsprosess som skulle vare i seks år.

Hvorfor sa den norske regjeringen ja til Skauen og Stålsetts forslag med en gang? Svaret finnes i en blanding av omfattende endringer i internasjonal politikk, regionale endringer i Mellom-Amerika og en ny vending i norsk utenriks- politikk. Da den kalde krigen tok slutt rundt 1990 gjorde Sovjetunionens fall og USAs unilaterale triumf at små stater som Norge fikk større internasjonalt handlingsrom. Den norske regjeringen måtte ikke lenger ta hensyn til det bipolare spenningsforholdet mellom verdens to supermakter og det åpnet seg nye

dører for norsk aktivitet internasjonalt. Norge var dessuten ikke medlem av EU og dette utenforskapet bidro til at norske regjeringer måtte finne alternative måter å drive utenrikspolitikk på for at Norge ikke skulle bli marginalisert i viktige internasjonale spørsmål. Raskt seilte engasjement for fred, menneskerettigheter og demokrati opp som et politikkområde Norge hadde mulighet til å utmerke seg. De store oljefunnene i Nordsjøen hadde gitt Norge økonomisk ryggrad til å bære et stort bistandsbudsjett som også inkluderte fred- og forsøringsarbeid. Det politiske argumentet for denne politikken var at både bistand og fremme av fred- og forsøring bar i seg typisk norske verdier og idealer som Norge ikke bare burde, men pliktet å fremme. I tillegg var bistand og fredsarbeid en nisje der Norge fikk mulighet til å profilere seg, noe som i sin tur ga tilgang til viktige internasjonale aktører og fora. Fredsmegling var med andre ord en mulighet til å gjøre seg synlig på den globale arena (Tamnes 1997). I 1990 fikk Norge en ny Arbeiderpartiregjering. Thorvald Stoltenberg ble utenriksminister, og unge statsviteren og organisasjonsmannen Jan Egeland hans statssekretær. Med Stoltenberg og Egeland i førersetet skjøt den norske fredspolitikken virkelig fart. Spesielt Jan Egeland ble en viktig pådriver for engasjementet i Guatemala (Liland & Kjerland 2003: 83).

Utviklingen internasjonalt og hjemme i Norge sammenfalt med viktige endringer i Mellom-Amerika. Under den kalde krigen hadde flere av de mellom-amerikanske landene vært plaget av indre konflikt, men på 1980-tallet tok latinamerikanske presidenter flere regionale initiativ for fred. I 1983 dannet Mexico, Venezuela, Colombia og Panama Contadorgruppen som skulle arbeide for politiske løsninger på konfliktene i Nicaragua, El Salvador og Guatemala. I 1986 videreførte Costa Ricas president Oscar Arias arbeidet og satte i gang en ny runde regionale samtaler som resulterte en viktig regional intensjonsavtale om fred. Avtalen innebar økt økonomisk samarbeid, forhandlinger om våpenkontroll, avvikling av støtte til paramilitære styrker, påtrykk for frie valg, og assistanse til flyktninger. Den åpnet også for internasjonal oppfølging av disse punktene (Azpuru 1999: 104). Et mulighetens vindu hadde altså allerede åpnet seg i Guatemala da Norge kom på banen som meglere.

Colombia

I Colombia var situasjonen litt annerledes enn i Guatemala. For det første fantes det ikke noe dragsug fra slutten på den kalde krigen og dermed heller ikke

samme nivå av regionalt påtrykk for fred. For det andre var geriljaen betydelig svekket, men på ingen måte militært nedkjempet og for det tredje var oppløpet til Norges inntreden som formell tredjepart mye lenger enn i Guatemala. Både på 1980- og 1990-tallet ble det gjort flere forsøk på å få til en politisk løsning på konflikten i Colombia. De første forsøkene brøt sammen på grunn av spenninger mellom FARC, paramilitære grupper og narkokarteller. Et tredje forsøk på slutten av 90-tallet hadde bedre prognoser, men også det brøt til slutt sammen.

Forsøket begynte med at den konservative presidenten Andrés Pastrana innledet separate samtaler med FARC og ELN. På dette tidspunktet hadde FARC militære styrke vokst og den colombianske staten var hardt presset. Pastrana fikk derfor massiv amerikansk militærbistand for å holde geriljaen i sjakk mens han forhandlet. Presidenten gikk med på å trekke ut regjeringsstyrker fra et område på størrelse med Sveits sør i Colombia og overlate kontrollen til FARC. For å gi prosessen legitimitet og troverdighet ble FN etter hvert gitt mandat som tilrettelegger for fredssamtalene som fulgte. Og det var på dette tidspunktet, høsten 1999, at Norge for første gang entret fredsme-glingsscenen i Colombia. FNs generalsekretær Kofi Annan utpekte nemlig Ap-politiker og tidligere statssekretær Jan Egeland til spesialrådgiver for fred i Colombia. I arbeidet for FN brukte Egeland i følge seg selv både sine erfaringer fra blant Guatemala og sitt norske nettverk aktivt (Egeland 2007: 81–91). FN og Egeland lyktes ikke i å skape fred. Men gjennom spesialrådgiverens arbeid etablerte Norge seg i colombianernes bevissthet og fikk kanaler inn til sentrale aktører i konflikten. På samme måte som i Guatemala og andre internasjonale fredsprosesser var det viktig at Norge i Colombia fremstod som en ufarlig megler uten vesentlige egeninteresser og med minimale historiske, politiske og økonomiske forbindelser til landet (Nissen & Waage 2015; Nissen 2016). Aller viktigst var imidlertid nettverksbygging og innsats fra enkeltpersoner. Jan Egelands arbeid i Colombia var trolig avgjørende for at Norge i 2010 fikk en formell forespørsel om å megle.

Få planer, betydningsfulle enkeltpersoner

Både i Guatemala og Colombia er Norges rolle som tredjepart tett forbundet med personen Jan Egeland. Som ung hadde Egeland vært frivillig for den katolske organisasjonen El Minuto de Dios i Colombia. Siden hadde både landet og Latin-Amerika som helhet hatt en spesiell plass i hans bevissthet.

I jobben som statssekretær forfulgte han aktivt sin politiske og humanitære overbevisning om at Norge hadde unike muligheter til å bidra som internasjonal fredsmegler, inkludert i Latin-Amerika. Utenriksminister Thorvald Stoltenberg og hans etterfølgere Johan Jørgen Holst og Bjørn Tore Godal, ga alle Egeland stor frihet til å utvikle norsk fredspolitik. Egeland satte i gang en rekke initiativ i ulike land, i stor grad basert på forestillinger om at veien til fred ble til mens man gikk (Nissen 2011; Egeland 1985; Tamnes 1997).

I Guatemala hadde norsk UD ingen klar strategi eller plan. Men Egeland hadde i samråd med LVF og Kirkens Nødhjelp besluttet at Norge skulle være tilrettelegger og ikke blande seg for mye i det substansielle. Målet var å opptre upartisk og dermed ikke ta for sterk stilling i diskusjoner om konfliktens kjerntemaer som var jordfordeling, menneskerettigheter, urfolksrettigheter, militærets rolle, amnesti og flyktninger. Norge skulle derimot bidra til å bygge ned fiendebilder og bygge opp tillit partene i mellom. Før det ble utpekt en formell megler fungerte Petter Skauen som mellommann og tilrettelegger. Han navigerte i stor grad etter det han kalte nestekjærlighetsprinsipper. Medmenneskelighet var Skauens sterkeste kort, ikke diplomatisk kompetanse. Jan Egeland og Rolf Berg som var nærmeste ambassadør i Mexico, hadde det politiske og diplomatiske ansvaret. Gunnar Stålsett var opptatt i sin jobb som generalsekretær, men fungerte som sparringspartner de første årene (Nissen 2015).

Ettersom UD ikke hadde lagt noen detaljert plan for fredsprosessen var det improvisasjon som kjennetegnet de første forhandlingsrundene. URNG ønsket å forhandle om menneskerettigheter, urbefolkningens stilling, hærens rolle, jordfordeling og flyktninger før det ble innført våpenhvile. Regjeringssiden ville ha det motsatt (Hauge 1998; Nissen & Waage 2015). Partene klarte ikke å bli enige og Norge hadde få midler og muligheter til å presse dem. Løsningen viste seg å bli en flaske whisky. Petter Skauen inviterte delegasjonene til et glass på sitt hotellrom og i den uformelle settingen gikk praten uhemmet. Den trykkede stemningen forsvant og etter fire nye dager med forhandlinger var en rammeavtale klar (Nissen 2016). URNG fikk gjennomslag for at forhandlingene skulle deles i to. Først skulle det forhandles om substansielle temaer, deretter om demobilisering og våpenhvile. Geriljaen beholdt med andre ord våpnene, men forlot målet om væpnet revolusjon. Regjeringen aksepterte dette fordi regjeringsstyrkene på dette tidspunktet var totalt overlegne. Den peruanske diplomaten Javier Pérez de Cuéllar fikk rollen som observatør for FN,

mens Rodolfo Quezada Toruño, som var biskop i Guatemalas katolske kirke og leder av regjeringens forsoningskommisjon, ble utpekt som forhandlingsleder. Petter Skauen fortsatte i en sentral rolle som kontaktskaper, budbringer, samtalepartner og klagemur, mens Jan Egeland styrte det diplomatiske hjemme i UD (Nissen 2011; Jonas 2000).

Den norske modellen for fred?

Guatemala – upartisk tilrettelegger uten egne interesser?

Tilnæringsmåten der utenriksdepartementet samarbeidet med humanitære organisasjoner eller andre ikke-statlige aktører som for eksempel forskere har ofte blitt framstilt som et veloverveid og typisk norsk måte å designe fredsforhandlinger på. I tillegg til å involvere aktører fra ulike institusjoner er den norske stilen dessuten kjent for å være uformell, fleksibel og tillitsskapende. Om dette er en typisk norsk fremgangsmåte er imidlertid diskutabelt. Mange andre aktører tenker og handler i like baner. Det er også grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt fremgangsmåten er veloverveid. Til tross for at den av Jan Egeland og flere andre i og omkring utenriksdepartementet ofte har blitt omtalt som «den norske modellen for fred», viser det seg ved nærmere ettersyn at «modellen» er mer av en tilfeldig konstellasjon enn et gjennomdesignet ideal til etterfølgelse. Den norske modellen for fred var rett og slett et fornuftsekteskap. Humanitære organisasjoner samarbeidet med UD fordi de trengte fred for å drive bistand, mens UD samarbeidet med organisasjonene fordi disse ofte hadde tilgang og kunnskap diplomatene manglet. I tillegg kom det at samarbeidet også ofte var et resultat av tilfeldigheter (Lange, Pharo & Østerud 2009: 11–16). I Guatemala hadde Norge ingen diplomatisk representasjon, bortsett fra en lokal generalkonsul som forsvarte militære aksjoner mot mayaindianere og hevdet at ”det knapt begås brudd på menneskerettigheter i Guatemala” (Stortingets spørretime, 12. November, 1992). Det var åpenbart at Petter Skauen måtte bli UD’s mann i Guatemala. Å åpne ambassade i et land man nærmest ikke hadde noen forbindelser til kom ikke på tale, i stedet satte departementet Skauen på sin lønnsliste. Mangelen på diplomatisk representasjon ble etter hvert et savn for Skauen som ble utsatt for både trusler og utpressing på grunn av sitt engasjement i fredsprosessen (Petter Skauen, intervju, 11. februar, 2010; UD 25. 4/54, notat 18. mars, 1991).

Etter at de guatemalanske partene hadde møttes i Norge fortsatte de å møtes jevnlig i Guatemala. Men lite skjedde. Enkelte fremskritt ble gjort, men for hvert skritt framover var det som om prosessen gikk to tilbake. Blant fremskrittene var en rammeavtale om demokratisering signert i Mexico i juli 1991 og tildeling av Nobels fredspris til menneskerettighetsaktivisten Rigoberta Menchú i 1992. Men ingen avtaler om menneskerettigheter, urfolk, jordfordeling eller annet ble inngått. I stedet forverret menneskerettighetssituasjonen seg. Det var lite Norge kunne gjøre for å forhindre dette. Norge kunne bidra med penger, teknisk assistanse, politisk rådgivning og noe internasjonal legitimitet, men Norge hadde få muligheter til å påvirke politisk utviklingen i konfliktområdene eller bevege partene i bestemte retninger. Etter tre år med forhandlinger ble dette svært tydelig i Guatemala. Norsk natur og fulle whiskyflasker kunne ikke løse strukturelle sosio-økonomiske problemer eller skape enighet om urfolks- og menneskerettigheter alene. Ei heller kunne det forhindre innenrikspolitisk turbulens.

Da president Jorge Serrano i 1993 gikk til det radikale skritt å utføre et såkalt selvkupp (*autogolpe*) der han oppløste den guatemalanske nasjonalforsamlingen, ble både de norske meglere og andre internasjonale observatører som fulgte prosessen svært overrasket. Flere menneskerettighetsorganisasjoner hadde advart både mot Serranos fredsstrategi og mot faren for kupp. Likevel hadde de internasjonale aktørene oppfattet Serrano som en medspiller. Norges ambassadør til Mexico hadde sågar hevdet at det var en fordel om Serrano ble mektigere fordi han var blant dem som "mest ønsker fred" (UD 25. 4/54, 14, Mexico City til Oslo, 21 juli, 1992). Serrano hadde gått til valg på fred, lagt fram en plan om en svært hastig prosess og tatt initiativet til en internasjonal vennegruppe hvor Norge hadde jobbet hardt for å bli medlem. Gruppens medlemmer skulle støtte opp om forhandlingene og overvåke inngåelse og iverksettelse av fredsavtalene. I utgangspunktet bestod den av Mexico, Venezuela, Colombia og Spania som alle var inkludert på bakgrunn av geografiske og kulturelle forbindelser. Men etter kort tid kom også USA og Norge med, begge håndplukket av hver sin part. Regjeringen forventet støtte fra USA, mens URNG forventet støtte fra Norge. Til tross for at Norge hadde arbeidet hardt for å fremstå som upartisk, var Norge nemlig det landet som ga mest penger til URNG (UD 25. 4/54, 16, notat 27. mai, 1993; FN-delegasjonen i New York til Oslo, 22. februar, 1993).

Før Norge ble medlem av vennegruppen hadde norske diplomater arbeidet hardt for en plass. Både Serrano og de fire opprinnelige medlemslandene var

skeptiske til Norges medlemskap som de mente ville ha negative virkinger på framgangen i forhandlingene. Årsaken var at geriljaen oppfattet Norge som sin allierte. Dette kunne gjøre presset på geriljaen mindre, noe som i sin tur kunne bremse forhandlingene. For Norge, som oppfattet seg selv som en viktig drivkraft i prosessen, var det imidlertid uaktuelt ikke å få en plass i gruppen. Da Guatemalas nasjonale forsoningskommisjon (CNR) i mars 1993 søkte norske myndigheter om 100 000 dollar i støtte til fredsprosessen, foreslo derfor ambassadør Rolf Berg at Norge kunne bruke dette beløpet til å skaffe seg medlemskap: ”Ambassaden vil ... anta at det på passende diskret måte bør etableres en link mellom et eventuelt norsk bidrag og den tidligere omtalte støttegruppen av vennligsinnede stater” (UD 25. 4/54, 15, Mexico City til Oslo, 9. mars, 1993). Selv om forslaget aldri ble tatt til følge illustrerer det like fullt deler av tankegangen som var knyttet til norsk fredsengasjement. Å engasjere seg for fred i Latin-Amerika handlet om mer enn bare spredning av det norske politikere, diplomater og bistandsarbeidere oppfattet som gode verdier. Det handlet også om politisk posisjonering og synliggjøring på den internasjonale arena. For et lite land som Norge var fredsmebling i Guatemala en potensiell kilde til innflytelse. Men, skulle Norge kunne oppnå dette potensialet måtte Norge helst lykkes i sin rolle som tilrettelegger. Og for å lykkes måtte Norge fremstå som upartisk.

Dette var ikke helt enkelt. Ifølge Petter Skauen var nemlig de norske tilretteleggerne, —kristne bistandsarbeidere, diplomater og politikere som hørte hjemme i det politiske sentrum og på venstresiden, geriljavennlige «i hjertet». Årsaken var i følge Skauen at geriljaen representerte de undertrykte. Nordmennene støttet ikke alle URNGs metoder og mål, men hadde sympati og forståelse for geriljaens sak (Petter Skauen, intervju, 11. februar, 2010). Det var dessuten URNG Norge opprinnelig hadde hatt best forbindelser til gjennom Gunnar Stålsett og LVFs innledende dialog. Dette var problematisk. For det første etterstrebet jo Norge å være en upartisk megler. For det andre ble nordmennene beskyldt av de militære for å være partiske, noe de opplevde som ubehagelig. For å bøte på inntrykket gikk de inn for å skape og opprettholde gode forbindelser også til medlemmer av regjeringen og representanter for militæret. Petter Skauen ble for eksempel godt kjent med general og senere forsvarsminister Julio Balconi, som han etter hvert hadde regelmessige frokostmøter med (Nissen, 2016).

Etter fire år med forhandlinger nærmest uten resultater ble imidlertid Norge erstattet av FN som meglar. Serranos selvkupp hadde medført en så massiv internasjonal fordømmelse at presidenten raskt flyktet fra sin post. Guatemalas nasjonalforsamling valgte menneskerettighetsombudet Ramiro de León Carpio til president og i januar 1994 overlot de norske initiativtakerne og biskop Quezada meglersansvaret til FN (Jonas 2000; Liland & Kjerland 2003). Det var åpenbart at de norske meglerne følte eierskap til prosessen, men FN hadde høy internasjonal status og en profesjonalitet Norge og forhandlingsleder Quezada manglet. Jan Egeland (intervju, 15. januar, 2010) forklarte:

I begynnelsen eide vi prosessen, men vi var bare proffe nok til å ha en kontaktprosess, ikke en forhandlingsprosess. Derfor forstod vi at FN måtte på banen, og verdensorganisasjonen begynte snart å eie den delen av fredsprosessen som var forhandlingsprosessen.

Med FN i førerretet stod prosessen endelig foran et gjennombrudd. De to neste årene ble elleve delavtaler om alle de substansielle punktene i konflikten signert i raskt tempo. Dette inkluderte avtaler om menneskerettigheter, repatriering av internt fordrevne, urbefolkning, jordspørsmål, demobilisering, grunnlovsreformer, partenes plass i samfunnet etter krigens slutt og våpenhvile. Til slutt ble en endelig fredsavtale signert den 29. desember 1996. Mens disse avtalene ble forhandlet frem fortsatte Norge å reddykke sine egne initiativer, blant annet kontakten med de militære. I UD ble regionalrådgiver Aasheim en del av den norske Guatemala-gruppen, og sammen med Petter Skauen drev han det norske bidraget framover (Nissen 2016: 72–73).

Colombia - se til Skandinavia

Omtrent på samme tid som dette foregikk i Guatemala var statssekretær Jan Egeland på statsbesøk i Colombia. Året var 1995 og Norge, eller rettere sagt Egeland, ble spurt om å megle:

”[President Ernesto Samper og utenriksminister Emma Mejía] hadde hørt om min rolle i fredsprosessene i Guatemala og mellom Israel og PLO, og de visste om min store Colombia-interesse. Spørsmålet deres var enkelt og direkte: Kunne Norge bidra til forhandlingskontakt og en mulig fremtidig fredsprosess med geriljabevegelsene FARC og ELN?” (Egeland 2007: 70)

Egeland, som hadde store ambisjoner på Norges vegne, svarte at ”Norge, som alltid, ville bidra til humanitære avtaler og fredsforhandlinger dersom alle parter ønsket dette” (Egeland 2007: 70). Det var imidlertid langt fra velvilje til faktiske forhandlinger. Egeland inntreden som megler i Colombia ble ikke realitet før i 1998. Dette året ble nemlig den konservative Andrés Pastrana valgt til president. Og i følge Egeland selv ønsket også Pastrana at nettopp Egeland, som noen år tidligere hadde forelest for colombianske regjeringsmedlemmer om ”den norske modellen for fred”, skulle være medhjelper i fredssamtaler. Slik Egeland husker det var presidenten oppsatt på å gjennomføre den såkalte norske modellen: ”Jan, ... nå må du hjelpe meg å realisere fred i dette krigstrette landet. Den norske modellen for fredsforhandlinger som du foreleste om, må vi gjennomføre overfor FARC og etter hvert også ELN” (Egeland 2007: 74).

Norge ble imidlertid ikke engasjert som megler, og den norske modellen ble ikke rammen for det tredje forsøket på fredsforhandlinger i Colombia. Derimot fikk FN mandat til å megle og i 1999 utpekte generalsekretær Kofi Annan Jan Egeland til FNs Colombiautsending. Egeland gikk til verket med stor iver, men oppdraget skulle vise seg å bli vanskelig. Allerede fra begynnelsen kom Pastranas fredsinitiativ skjevt ut. Presidenten hadde som nevnt gått med på å trekke regjeringsstyrkene ut av et stort område i sør og overlate dette til FARC. Dette falt ikke i god jord hos det colombianske militæret. Offiserer og generaler kritiserte Pastrana for å være for myk overfor geriljaen, noe som førte til en krise i forholdet mellom offiserskorpset og presidenten. Da floken til slutt ble løst og fredsforhandlingene endelig skulle innledes med en høytidelig seremoni, var det FARC som satte kjepper i hjulene for prosessen. FARC møtte ikke opp og Pastrana ble sittende alene på podiet foran et stort publikum. Noen innledende samtaler ble likevel holdt etter dette. Men geriljaen var dårlig forberedt og hadde ikke formulert noen konkrete forhandlingsposisjoner. Samtalene ble derfor retningsløse og uten substans. I stedet for å snakke om konkrete måter å løse konflikten på, brukte FARC tiden og sonen de hadde fått tildelt til å styrke sin posisjon gjennom kidnappinger og narkotrafikk (Leech, 2011; Egeland, 2007).

Det hjalp lite at FNs spesialutsending Jan Egeland møtte FARC's leder Marulanda flere ganger, eller at en FARC-delegasjon besøkte Norge og Sverige for ”å lære om den skandinaviske velferdsmodellen” (Egeland 2007: 86) og ”se hvordan venstresiden i Skandinavia hadde realisert revolusjonære

mål gjennom fredelig demokratisk arbeid,” for å bruke den norske spesialutsendings egne ord (Egeland 2007: 88–89). Ei heller hjalp det at geriljamedlemmer ble kurset i demokratisk konfliktløsning av norske militære, kjørte kanefart og hadde snøballkrig i Nordmarka. Det var heller ikke forløsende at USA trådte til og støttet Pastrana med sin omdiskuterte Plan Colombia, eller at Norge dannet en internasjonal vennegruppe for prosessen sammen med Cuba, Spania, Frankrike og Sveits etter mønster fra blant annet Guatemala. Det ble ingen fred. Til det var forhandlingsposisjonene for uklare og frontene for steile. Faktisk forverret konflikten seg mens forhandlingene pågikk. Paramilitære angrep, geriljaoperasjoner og militær aktivitet hadde drevet hundretusener av nye mennesker på flukt. Den optimistiske Egeland måtte til slutt gi opp (Egeland 2007: 86–91). Men Norge hadde på ingen måte utspilt sin rolle.

Colombia – norsk dialog og lokale endringer

Mens Jan Egeland var statssekretær og etter hvert spesialutsending i Colombia økte den norske bistanden sterkt (se også Berntzen, kapittel 4). Fra 1992 til 2000 gikk bidragene til Colombia fra 1,7 millioner kroner til 51 millioner kroner i året, noe som ga et totalbeløp på 217 millioner bistandskroner i denne perioden. Sammenlignet med andre latinamerikanske land var dette imidlertid et relativt beskjedent beløp. Guatemala mottok for eksempel 650 millioner kroner i samme periode. I global sammenheng var andelen enda mindre. De største mottakerne av norsk bistand mellom 1992 og 2000 var Mosambik og Tanzania som hver mottok 3,4 milliarder kroner (Norad, ”Norsk bistand i tall”, udatert). Likevel var den norske bistanden til Colombia betydningsfull, både som politisk signal om engasjement overfor FARC, ELN og regjeringen, og som virkemiddel for å sikre Norges posisjon i Colombia. Bistandsøkningen var i stor grad et resultat av konfliktens negative utvikling og Norges rolle i vennegruppen. Dette trakk Norge inn i prosessen til en slik grad at den norske regjeringen til slutt bestemte seg for å åpne en ambassade i Bogotá. Herfra fulgte norske diplomater utviklingen i konflikten (Dag Nylander, intervju, 16. august, 2016).

Til tross for at det så mørkt ut for freden, fortsatte Norge og resten av den internasjonale vennegruppen å holde dørene til dialog åpne. I 2003 klarte den nyvalgte president Alvaro Uribe, en liberal-konservativ hardliner som hadde

gått inn for å knekke ELN og FARC militært, å forhandle fram en avtale om demobilisering med FARCes sterkeste militære motstander, *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC), en paramilitær gruppe med tilknytning til regjeringsstyrkene. FARC og AUC konkurrerte om kontroll over kokaplantaser og narkoruter, sammenstøtene var mange og en avtale mellom de to var derfor kjærkommen. Likevel ble avtalen ingen direkte suksess. Årsaken var blant annet at den bidro til at konkurransen ble til samarbeid om narkohandel mellom FARC og AUC. Dette bidro til en lite konstruktiv utvikling. I denne relativt håpløse situasjonen så norske diplomater det som sin oppgave å holde fredshåpet oppe. Men troen på at Norge og resten av den internasjonale vennegruppen kunne gjøre en forskjell var liten. Til Aftenposten forklarte ambassadør Tom Tyrihjell at ”[v]år oppgave blir å sikre at fredsprosessen ikke sporer av og havner i grøften” (Aftenposten 30. januar, 2004). Personlig mente han imidlertid at det måtte sterkere krefter enn en vennegruppe til for å skape fred i Colombia. Helst burde FN få et fredsmandat til å gå inn og lede forhandlinger.

I påvente av at regjeringen og FARC skulle gjøre et nytt seriøst forsøk på forhandlinger, gjorde Norge flere forsøk på å etablere og utvikle egne dialogspor, først og fremst med ELN. Det første sporet hadde startet som en parallell til de FN-ledete forhandlingene mellom FARC og Pastranas regjering. Deretter fulgte Norge opp med en ny ELN-prosess fra desember 2005 til slutten av 2007, der Norge tilrettela for samtaler mellom ELN og den colombianske regjeringen sammen med Spania og Sveits. Diplomaten Dag Nylander som arbeidet ved den norske ambassaden fra 2006, var sterkt involvert i disse ELN-dialogene (Dag Nylander, intervju, 16. august, 2016). Da Nylander i 2008 reiste hjem til Oslo etter endt opphold i Bogotá, fortsatte han å reise til Colombia og møte ELN-medlemmer og representanter for regjeringen til Uribe, blant annet viseforsvarsminister Sergio Jaramillo og Frank Pearl som var Uribes høykommissær for fred. Tanken var å prøve å få prosessen med ELN inn på et progressivt spor som ville gjøre at FARC etter hvert ble trukket med. Da Juan Manuel Santos så seilte inn som president i 2010, og det raskt ble klart at han ønsket å sette i gang en bedre planlagt og mer omfattende fredsprosess enn noen hadde forsøkt tidligere, registrerte Dag Nylander og hans kollegaer i UD med glede at mange av deres kontakter, blant annet Sergio Jaramillo, fortsatte i Santos regjering. Dette var viktig for Norges muligheter til å spille en videre rolle. Og utenriksdepartementet ville gjerne at Norge skulle bidra som

fredsmegler dersom partene i Colombia ønsket dette (Dag Nylander, intervju, 16. august, 2016). Norge var imidlertid ikke fullstendig uten egeninteresser i Colombia, til tross for at dette gjerne blir trukket fram som en årsak til at Norge ble spurt om å megle. Handelen mellom Norge og Colombia hadde lenge vært minimal. Men i 2008 begynte forhandlinger om en frihandelsavtale mellom Colombia og EFTA. En slik avtale ville gi norske bedrifter, spesielt de som produserte industrivarer og fisk, bedre markedsadgang i Colombia. I tillegg til EFTA-avtalen forhandlet Norge om en bilateral landbruksavtale med Colombia. Norske myndigheter oppfattet potensialet i det colombianske markedet som stort ettersom Colombia var Latin-Amerikas femte største økonomi, og vurderte muligheten for å hevde seg mot internasjonale konkurrenter som for eksempel EU (Nærings og fiskeridepartementet, ”Inngår frihandelsavtale med Colombia”, 20. juni, 2014). Avtalene fikk kritikk fra flere hold, først og fremst fordi de inneholdt svake bestemmelser om arbeidstakerrettigheter. Dette var spesielt problematisk i Colombia hvor omfattende overgrep mot ledere av fagbevegelsen var en del av konfliktbildet. På grunn av dette ble ikke avtalene vedtatt før i 2014 (Norsk Folkehjelp, ”Uheldig frihandelsavtale med Colombia”, 20. februar, 2014). I mellomtiden gikk Norge inn for å etablere seg som fredsmegler.

Høsten 2010 møtte Norges spesialrepresentant for oppgaver tilknyttet fredsprosessen i Colombia, og tidligere chargé d'affaires ved den norske ambassaden i Bogotá, Dag Nylander sin kontakt Frank Pearl i Madrid. Pearl fortalte at den colombianske regjeringen gjerne ville jobbe med Norge i et fjerde forsøk på fredsforhandlinger med FARC, og spurte om det norske utenriksdepartementet ville ta oppdraget. Nylander bekreftet, og fra dette tidspunktet begynte prosessen å rulle. Seksjon for fred og forsoning i UD fikk ansvaret for prosessen og Nylander fikk sammen med en kollega i oppgave å følge de innledende samtaler mellom FARC og den colombianske regjeringen.³ I likhet med i Guatemala var gruppen som på dette tidspunktet fulgte opp fredssporet i Colombia svært liten. Og, i likhet med i Guatemala, var det ikke denne

3 Det finnes ingen nøyaktige tall på hvor mange norske diplomater som til sammen har jobbet med fredsprosessen i Colombia. De involverte har skiftet mye både i antall og personer. I følge Dag Nylander var det fra begynnelsen i 2010 kun ham og en annen ikke-navngitt diplomat som utgjorde gruppen. Fra 2012 var det flere, men en oversikt over nøyaktig hvem og hvor mange har det vært vanskelig å oppdrive. Nylander anslår imidlertid at rundt 30–40 diplomater var innom prosessen de fire årene den formelt varte fra 2012 til 2016.

gruppen eller Norges fortjeneste at det åpnet seg en mulighet for å forhandle. Tvert imot skyldtes det innenrikspolitiske forhold i Colombia. Hva hadde skjedd? For det første hadde maktbalansen mellom FARC og regjeringen forandret seg på grunn av kraftige militære tiltak fra den colombianske regjeringen og amerikanernes Plan Colombia. Sammenlignet med tidligere var FARC betydelig svekket. Det samme gjaldt ELN. Geriljaen hadde med andre ord mer å tape på å fortsette krigen enn ved å sette seg ved forhandlingsbordet. Regjeringen så muligheten for å få en fordelaktig avtale. Sterk asymmetri var realiteten både på bakken og ved forhandlingsbordet (United States Government Accountability Office, 2008).

I likhet med i Guatemala var den norske gruppen som jobbet med Colombia svært liten. Men i motsetning til i Guatemala og flere andre prosesser bestod den kun av diplomater. Ingen norske organisasjoner eller forskningsinstitusjoner direkte involvert. Forskeren Jennifer Schirmer ved Senter for utvikling og miljø på Universitetet i Oslo hadde siden 2004 mottatt penger fra UD for å drive en akademisk seminarrekke der representanter fra det colombianske militæret, samt fra den politiske høyre- og venstresiden møtte hverandre og diskuterte mulighetene for fred. Men Schirmer hadde aldri noen formell rolle som rådgiver eller konsulent i fredsprosessen. Det var diplomater i UD som drev det norske bidraget. Årsaken var både at det ikke fantes noen humanitærarbeidere i Colombia som kunne fylle en rolle à la Petter Skauens rolle i Guatemala, og at UD ønsket å ha mest mulig kontroll over prosessen selv. Men hvorfor ville colombianerne egentlig at norske diplomater, og ikke FN skulle megle denne gangen?

Forhandlingsoppsett

FNs rolle

For det første hadde FN og Jan Egeland ikke lyktes særlig godt i sitt forrige forsøk. For det andre var både regjeringen og FARC skeptiske til FN. FN var stort, byråkratisk og ville sannsynligvis ta fullstendig kontroll over fredsprosessen. Dessuten var colombianerne lei av å få kritikk for landets menneskerettighetssituasjon av FN-organisasjoner som UNHCR, WFP og UNICEF. På den positive siden ville et FN-engasjement bety økt profesjonalitet og internasjonal legitimitet, slik det hadde gjort i Guatemala. Men på den negative siden ville

det bety at partene fikk mindre innflytelse over prosessen. I Guatemala hadde spesielt regjeringen, men delvis også URNG, lenge fryktet dette. Det var derfor det tok så mye som fire år før FN kom inn og overtok som megler. Regjeringen i Guatemala fryktet spesielt at den ville komme dårlig ut dersom FN fikk mandat til å kontrollere inngåelse av en avtale om menneskerettigheter og koordinere en sannhetskommisjon (Nissen 2016). Det var bedre å selv ha kontroll over prosessen og hente internasjonal legitimitet fra vennegruppen og en lite mektig tilrettelegger som Norge. Etter fire år med få framskritt var det imidlertid klart at dette opplegget ikke fungerte. Løsningen ble FN. I Colombia valgte partene å ta kontroll selv, engasjere Norge og nabolandet Cuba, og styre helt unna FN. På denne måten ville de sikre seg det som skulle bli selve kjernen i forhandlingsmodellen: lokalt eierskap (Nissen 2015).

Eierskapsmodellen

Fra høsten 2010 til høsten 2012 holdt FARC og den colombianske regjeringen forberedende samtaler, de fleste på grensen mellom Colombia og Venezuela. Da en rammeavtale for forhandlinger endelig kom på plass i august 2012 reiste to delegasjoner til Oslo for å undertegne avtalen, og det ble kjent for en hel verden at Norge og Cuba skulle tilrettelegge for de videre forhandlingene. Etter møtet i Oslo fortsatte forhandlingene i Havanna. Den cubanske hovedstaden ble valgt som forhandlingssted både av logistiske og politiske årsaker. Cuba lå i Colombias geografiske nærrområde og det marxistorienterte FARC følte seg tryggere på forhandlinger som foregikk på det sosialistiske Cuba enn andre steder. Norge og Cuba var dessuten en ideologisk miks begge parter kunne akseptere. Norge og Cuba overvar alle møter i Havanna, mens Venezuela og Chile ble utpekt til observatører, også dette på bakgrunn av tanker om ideologisk balanse. I følge den norske spesialutsendingen Dag Nylander skilte prosessen i Colombia seg fra andre fredsprosesser ved at den var ”godt strukturert med klar framdrift og presis og avgrenset agenda” (Bistandsaktuellet 19. april, 2013). Prinsippet om colombiansk ”eierskap” og lokal forankring stod sentralt. Colombianerne hadde selv kontroll over prosessen. Dette betydde imidlertid ikke at de norske tilretteleggerne kun kokte kaffe og satt tause ved bordet i Havanna. I følge Nylander kom de norske tilretteleggerne flere ganger med ”forslag til substans og hvordan forhandlingene [skulle] legges opp”. (Bistandsaktuellet 19. april, 2013.)

På samme måte som i Guatemala var planen at Norge skulle spille rollen som upartisk tilrettelegger og ikke blande seg for mye inn i forhandlingenes substansielle kjerne. Norge skulle være klagemur, postkasse, sendebud og tillitsskaper. I tillegg skulle Norge ha kontakt med det sivile samfunn, andre land, FN og andre internasjonale organisasjoner. Colombianerne skulle forhandle om freden, Norge skulle tilrettelegge og garantere for den. Denne tilnæringsmåten, omtalt av UD som ”eierskapsmodellen” var en metode norske meglere hadde benyttet i stort sett alle fredsprosesser (se for eksempel Goodhand et al. 2011: xvi-xviii, 4, 82–83). I alle fall var det slik på papiret. Tanken var todelt. For det første sikret fremme av lokalt eierskap at Norge respekterte statssuverenitetsprinsippet. For det andre økte sjansene for at prosessen ville lykkes. Dersom partene opplevde forhandlingene som påtvunget utenfra ville freden få dårlige vekstvilkår. Opplevelse av eierskap ville derimot øke partenes ansvarsfølelse og tillit til både tredjeparten og motparten.

Eierskapsmodellen fritar imidlertid ikke tredjeparten for ansvar. Når en stat eller en organisasjon engasjerer seg som megler blir den med en gang del av et konfliktforhold. Dette medfører et stort ansvar for en potensiell fred uansett hvor mye meglere (og partene) eventuelt insisterer på at partene ”eier” og ”driver” prosessen (Bercovitch 2009: 346). Tredjeparten kan ikke løpe fra sitt ansvar for at forhandlingene og avtalene som følger av disse er legitime og rettferdige. Anerkjennelse av dette og åpenhet rundt egen rolle er viktig. Faren ved eierskapsmodellen ligger i at en eller begge partene kan ta fullstendig kontroll over forhandlingene, slik det for eksempel skjedde i Sri Lanka, og at meglere har større mulighet til å flykte fra sitt ansvar dersom presset eller kritikken blir for stor (Goodhand et al. 2011: xvi-xviii).

Eierskapsmodellen var altså rammen rundt Norges meglingsoppdrag i Colombia. I likhet med i Guatemala hadde de norske diplomatene tett kontakt med begge parter i konflikten og pleiet denne med stor omhu. FARC skulle forhandle med regjeringen først, men Norge opprettholdt også en kanal til den mindre organisasjonen ELN som skulle forhandle med regjeringen etter at avtalen med FARC var på plass. I likhet med i Guatemala var de største utfordringene ved forhandlingsbordet knyttet til jordfordeling og rettferdighet, inkludert spørsmål om amnesti, straff, militære, paramilitære og geriljamedlemmers rolle etter konflikten. I tillegg kom repatriering av seks millioner internt fordrevne, kontroll med narkotikaproduksjon og den svarte delen av

colombiansk økonomi, samt utvikling på landsbygda for å svekke FARC's kontroll over lokalbefolkningen. Til forskjell fra den ad-hoc-baserte tilnærmingen i Guatemala hadde de colombianske forhandlingene en tydelig plan strukturert rundt seks hovedpunkter. Først skulle det forhandles om jordspørsmål, deretter om politisk deltakelse, slutt på konflikten og våpennedleggelse, en løsning på narkoproblemet, samt oppreisning for krigens ofre og overgangsrettferdighet. Det siste inkluderte prosesser og initiativer som skulle sikre ansvarlighet for begåtte overgrep i en overgangsfase mellom væpnet konflikt og fred) Til slutt skulle det forhandles om implementering og verifisering av den endelige avtalen (FARC, ”General Agreement for the Termination of the Conflict and the Construction of a Stable and Lasting Peace”, 2012).

Bilaterale norske spor

Fra 2012 til 2013 førte forhandlingene til mange viktige framskritt som for eksempel en avtale om jord- og landbruksspørsmål og en avtale om politisk deltakelse. Den første skulle sikre jordreform og mer rettferdig distriktspolitikk mens den andre skulle sikre rettigheter for politisk opposisjonelle og legge til rette for at FARC kunne involvere seg politisk i framtiden. En endelig fredsavtale virket innen rekkevidde. Men på bakken murret det. Mens elitene i regjeringen og FARC forhandlet i Norge og på Cuba fortsatte konflikten på den colombianske landsbygda. Bruddene på menneskerettighetene ble stadig fler og tusener av nye mennesker ble drevet på flukt. Paramilitære grupper utgjorde et spesielt stort problem. AUC hadde signert en avtale om å legge ned sine våpen i 2004, men nye grupper hadde overtatt. Disse opererte for private aktører, spesielt landeiere og bedrifter med interesser i ressursrike områder. FARC var på sin side involvert i både narkotikahandel, kidnappinger og ulovlig gullgruvedrift. Flere steder samarbeidet dessuten geriljaen med de militære, paramilitære og det colombianske politiet. Samtlige grupper tjente altså penger på at konflikten fortsatte, og krigen fremsto som kronisk (Leech 2011: 127). Hva kunne de norske diplomatene gjøre med dette? Norge var en relativt maktesløs aktør alene, men både i Guatemala og i Colombia drev Norge egne bilaterale spor for å understøtte den formelle forhandlingsprosessen. I Guatemala var dialog med militæret og næringslivet hovedbeskjeftigelsene, mens i Colombia satset norsk UD på de tre fokusområdene kvinner, overgangsrettferdighet og antipersonellminer.

Hele tiden mens FN meglet i Guatemala fortsatte Norge sitt arbeid i vennelandsgruppen og på egenhånd. Det viktigste bidraget var dialogen og kontakten den norske gruppen opprettholdt med guatemalanske militære. Delegasjoner med offiserer og generaler besøkte Norge flere ganger, og norske delegasjoner besøkte Guatemala. Målet var å lære guatemalanerne om hvordan militæret fungerte i et demokratisk samfunn (Nissen 2011). Norge opprettet også et dialogspor for næringslivet der representanter fra den guatemalanske næringslivsorganisasjonen *Comite de Asociaciones Agricolas, Comerciales, Industriales y Financieras* (CACIF) besøkte Norge for å lære om næringslivets rolle i en velfungerende, demokratisk stat. Tanken var å etablere tillitsforhold slik at gode (sosial)demokratiske verdier fra Norge kunne læres bort og kanskje slå rot hos betydningsfulle aktører. Dette var et viktig tiltak fordi Guatemalas høyreside, spesielt de rike landeierne, var sterke motstandere av fredsprosessen. Disse bidro til å opprettholde konflikten, og Norges ambassadør til México Rolf Berg beskrev dem som ”de gamle dinosaurer” i Guatemalas ”jurapark” (Nissen 2011: 124).

På ett vis traff Berg spikeren på hodet. Høyresiden i Guatemala var virkelig en stor bremsekloss for prosessen. På den annen side er det ikke til å unngå å merke seg at det fantes en viss paternalisme i de norske holdningene og bidragene. Dette var ikke nødvendigvis unikt for Norge. Alle de skandinaviske landene har siden mellomkrigstiden oppfattet seg selv som samfunn med unike evner til å organisere sosialt og politisk liv på en optimal måte. De har ønsket å profilere seg som foregangsland og konkurrert med hverandre om å være best på eksport av fred, demokrati og menneskerettigheter. Men i Guatemala var det altså Norge det gjaldt. Og den norske interessen for å gjøre seg bemerket internasjonalt var tydelig gjennom hele prosessen. For det første prøvde de norske tilretteleggerne flere ganger underveis å få forhandlingsrunder til Norge. Spanske og svenske forsøk på det samme ble ikke godt mottatt av de nordmennene (Nissen 2011). For det andre ønsket den norske regjeringen sterkt at den endelige fredsavtalen skulle signeres i Norge. I forbindelse med dette forklarte norske diplomater guatemalanske politikere at det ”for norske skattebetalere ... var avgjørende at det norske bistandsengasjementet ga resultater” og overfor URNG understreket de hvor inderlig Norge ønsket seg arrangementet (UD 307. 30/624, 5, notat 3. juli, 1995). Slik fortsatte det ved en rekke anledninger helt til det ble klart at fredsavtalen skulle undertegnes i Guatemala. De norske tilretteleggerne aksepterte dette, men var åpenbart lykkelige over at

Oslo i det minste ble tildelt signeringen av den viktige våpenhvileavtalen. ”Ingen gjorde oss rangen stridig,” forklarte diplomaten Arne Aasheim og understreket at arrangementet i Oslo rådhus bare kunne sammenlignes med undertegnelsen av den endelige fredsavtalen i Guatemala City (Aasheim sitert i Nissen 2011: 145).

I Colombia var ønsket om oppmerksomhet mindre uttalt. Norge tonet ned sin egen rolle og betegnet seg som garantist heller enn tilrettelegger. I forhold til i Guatemala drev Norge dessuten mer systematisk med kapasitetsbygging på sine tre fokusområder kvinner, antipersonellminer og overgangsrettferdighet. I kvinnespørsmål, inkludert seksualisert vold, samarbeidet de norske diplomatene med UN Women, FNs organ for kvinner og likestilling. I spørsmålet om antipersonellminer var Norsk Folkehjelp den naturlige samarbeidspartneren, og når det gjaldt overgangsrettferdighet dannet Norge en egen gruppe bestående av 30 internasjonale og colombianske eksperter som senere ble til seks. Gruppen ble opprettet i New York i 2013 og fikk derfor navnet ”New York-gruppen”. Disse tiltakene løp parallelt med de formelle forhandlingene. Formålet var å sikre at de colombianske partene stod best mulig rustet når den endelige fredsavtalen ble signert. Det sterke fokuset på systematisk kapasitetsbygging gjør at prosessen i Colombia skiller seg fra prosessen i Guatemala hvor tilnærming til lokalt eierskap og sivilsamfunn var mye mer ad-hoc og ambivalent.

Ofrenes rettigheter, overgangsrettferdighet og sannhetskommisjoner

Faktisk var det sivile samfunns små påvirkningsmuligheter noe av det mest kritiserte ved fredsprosessen i Guatemala. I 1994 dannet flere frivillige organisasjoner og ulike politiske partier riktignok *Asamblea de la Sociedad Civil* (ASC), et rådgivende organ for prosessen. Men ASC fikk aldri noen formell rolle og deltok ikke i forhandlingene. Norge var i prinsippet positiv til deltakelse fra sivilsamfunnet, og støttet frivillige guatemalanske organisasjoner (Armond, Sieder & Wilson 1997: 84). Men i realiteten fryktet de norske tilretteleggerne at sivilsamfunnsaktører ville spore av forhandlingene. Sosiale organisasjoner og aktivister var ”flinkere til å fordømme enn til å finne pragmatiske politiske løsninger,” het det fra norsk hold (UD 25. 4/54, 18, Mexico City til Oslo, 24. mars, 1993). Dette synspunktet kom tydelig frem da

forhandlinger om en sannhetskommisjon skulle arrangeres i Oslo sommeren 1994. ”Vi var veldig redde for at det skulle sitte sånne små heilagjenger som gjorde at forhandlingene aldri ville bli ferdige og at man ville få urimelige krav i alle mulige retninger”, forklarte daværende statssekretær Jan Egeland (intervju, 15. januar, 2010). Til slutt bestemte UD at tre sivile observatører skulle få sitte på gangen under møtene. ”Gudskjelov får man si – at sivilsamfunnet aldri var noen offisiell part”, oppsummerte ambassadør i Mexico Rolf Berg (intervju, 25. mars, 2009).

Spørsmålet om i hvilken grad representanter fra sivilsamfunnet skal være involvert i fredsforhandlinger går igjen i de aller fleste fredsprosesser. Alle aktører kan ikke sitte ved bordet og forhandle, da blir det aldri noen avtale. De som forhandler må være individer som har legitimitet og makt til å fatte beslutninger på vegne av staten og/eller den gruppen av mennesker de forhandler på vegne av. På grunn av dette får fredsprosesser ofte et elitistisk preg og fredsavtalene skapes ovenfra og ned. Samtidig er det slik at sivilsamfunnsaktører må inkluderes dersom rettighetene til krigens ofre skal ivaretas på en god måte. Hvordan forholdt norske tilretteleggere seg til dette i Guatemala og Colombia?

Den 15. desember 2015, ble en avtale om ofrenes rettigheter signert av partene i Colombia. Avtalen innebærer opprettelse av et eget fredstribunal, en spesialdomstol, som skal straffeforfølge de som har begått alvorlige forbrytelser i løpet av krigen. De som samarbeider med tribunalet og tilstår alvorlige krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten vil få maks åtte års straff i form av frihetsberøvelse med ”spesielle betingelser.” Dette innebærer at de slipper fengselsstraff. Norge har bistått utarbeidelsen av avtalen gjennom den såkalte New York-gruppen, og i følge UD er avtalen sterkere og bedre enn i andre prosesser. Avtalen inkluderer alle som har vært delaktige i krigen, også de som har finansiert den på begge sider. Dette betyr at alle involverte i prinsippet kan straffeforfølges. Men avtalen har også sine utfordringer. For det første er det uklart nøyaktig hva frihetsberøvelse med spesielle betingelser skal bestå i. For det andre er kommandoansvaret på begge sider noe innskrenket i forhold til internasjonal humanitær rett, dette åpner for juridiske smutthull som kan la krigsforbrytere slippe unna (se for eksempel Human Rights Watch, ”Colombia Agreeing to Impunity” 2015).

I Guatemala ble en avtale om oppgjør etter krigen i form av en sannhetskommisjon signert sommeren 1994. Avtalen ble kritisert av sivilsamfunnets forsamling (ASC) og en rekke menneskerettighetsorganisasjoner for ikke å

være menneskerettslig god nok. Årsaken var at kommisjonen skulle avdekke krigens menneskerettighetsforbrytelser, men i motsetning til i Colombia ikke navngi og straffe de skyldige. En slik ordning var i regjeringen og regjeringsstyrkenes interesse ettersom de visste at de var skyldige i et overveldende antall krigsforbrytelser.⁴ URNG, FN og vennelandene, inkludert Norge, ble kritisert for å ha akseptert en avtale på regjeringssidens premisser (Jonas 2000; Whitfield 1999). Amnesti har imidlertid ofte vært prisen befolkningen i postkonflikt-samfunn har måttet betale for fred. Verken i Nicaragua, El Salvador eller Sør-Afrika har sannhetskommisjoner straffeforfulgt krigsforbrytere i utstrakt grad. At det foretas en byttehandel der krigsforbrytere går fri i bytte mot at sannheten om deres forbrytelser offentliggjøres, har nærmest vært en uskrevne regel når det kommer til sannhetskommisjoner. Slik sett var avtalen i Guatemala helt etter normen. Samtidig kunne trolig FN og vennelandene ha gjort mer for å presse regjeringssiden. Forhandlingene om kommisjonen ble preget av hastverk og ønske om å komme i mål. Dette bidro til at geriljaen ble presset til å fravike sitt krav om at krigens forbrytere måtte straffefølges, eller i det minste navngis. Sannhetskommisjonen fikk heller ikke mandat til å gi bindende anbefalinger for den kommende forsoningsprosessen (Oberschall 2007: 215–227). Disse prosessene og initiativene som skulle sikre ansvarlighet for begåtte overgrep og dermed overgangsrettferdighet i overgangen fra væpnet konflikt til fred, fikk betydning for perioden som fulgte etter at den endelige fredsavtalen var signert.

Den vanskelige implementeringen — har Norge et ansvar?

Få krigsforbrytere har blitt straffeforfulgt i Guatemala og menneskerettighetene har generelt dårlige kår. Mot slutten av fredsprosessen opplevde Guatemala en økning i vold, bortføringer og drap på aktivister og menneskerettighetsforkjempere som på ulike måter viste interesse for prosessene. Det samme skjedde i Colombia da fredsprosessen gikk inn i sin avsluttende fase. Håpet er selvfølgelig at dette vil ta slutt når implementeringen av den endelige

4 Guatemalas sannhetskommisjon (CEH) slo i 1999 fast at hæren var ansvarlig for 93 prosent av krigsforbrytelsene under borgerkrigen, geriljaen for tre prosent og uidentifiserte for de resterende fire prosent. CEH 1999, punkt 15.

fredsavtalen begynner. Men dersom situasjonen i Guatemala er en indikasjon på hvordan det vil gå kan det se dystert ut.

I sin helhet var avtaleverket i Guatemala grundig utformet. Avtaler om alle viktige punkter i konflikten var inkludert. Likevel viste det seg vanskelig å etablere fred. Hvorfor? ”Demokratiet i Guatemala hadde dårlige vilkår. Derfor ble det ikke så suksessfullt som vi hadde håpet”, forklarte Fredrik Arthur som var chargé d'affaires i Guatemala fra 1994 til 1997 (Fredrik Arthur, intervju, 5. mars, 2010). Tidligere ambassadør i Mexico, Rolf Berg, mente det ikke ble tatt hensyn til at Guatemala var en svak stat da det omfattende avtaleverket ble laget, verken fra norsk eller internasjonalt hold. Kanskje hadde FN og vennelandene vært for optimistiske i sin tro på at Guatemala ville klare å gjennomføre alle forandringene som skulle til. ”Man gikk av skaftet for å sikre freden gjennom en mengde reformer. Det ble for mye. Guatemala er en primitiv stat med mangel på statlige ressurser”, forklarte Berg (intervju, 25. mars, 2009). I tillegg var det i følge den tidligere ambassadøren visse fundamentale ting de norske aktørene glemte da de forsøkte å legge til rette for fred:

Det er et hav av forskjell mellom norsk og guatemalansk kultur. Disse forskjellene forstod man ikke i Norge ... De internasjonale diplomatene som fulgte prosessen undervurderte nok hvor store de strukturelle problemene i Guatemala var. De valgte å stole på at avtalene ville åpne noen veier. Mentaliteten var 'noe må jo disse menneskene for faen klare å gjøre selv'. (Rolf Berg, intervju, 25. mars, 2009).

Dette betyr selvfølgelig ikke at Norge alene bar ansvaret for at fredsavtalene i Guatemala ikke ble suksessfullt implementert eller at menneskerettighetssituasjonen ikke har forbedret seg. Det ansvaret ligger hovedsakelig hos Guatemalas politikere. Men det forteller oss at avtaler som ser gode ut på papir ikke alltid fungerer like godt i praksis, og at Norge kan ha for store forventninger til sin egen rolle som meglere og fruktene som skal kunne høstes av den. Det er ofte vanskelig for en småstat som Norge å endre fastlåste konfliktmønstre i andre stater. Som tredjepart er Norge begrenset av sin egen småstatsstatus, sin tilhørighet til NATO, sin avhengighet av USA og av partenes velvilje. Derfor har ikke Norge mulighet til å øve sterk innflytelse på partene og påvirke avtalenes innhold i utstrakt grad. Norge kan bare legge til rette for at partene kommer sammen, forhandler og signerer avtalene. Dette garanterer på ingen måte bærekraftig fred. Spesielt ikke i samfunn som Guatemala og Colombia der

staten ikke klarer å sikre innbyggernes sosiale og politiske rettigheter på en fullverdig måte.

På den annen side er ikke Colombia samme land som Guatemala. Dessuten finnes det enkelte lyspunkter. Det guatemalanske rettssystemet har blitt mindre korrump etter årevis med arbeid og påtrykk fra sivilsamfunnsorganisasjoner og den FN-oppnevnte internasjonale kommisjonen mot straffefrihet, CICIG. Norge har bidratt til å finansiere CICIG og tar mål av seg å følge opp avtalene i Colombia med lignende tiltak. Målet er å holde politisk fokus og ikke rote seg inn i en massiv bistandsadministrasjon (Dag Nylander, intervju, 16. september, 2016). Men Guatemala har vist at veien er lang fra fred på papir til fred i praksis. Underveis gjelder det å huske Padre Albertos ord: Underskriften sikrer ikke freden. ”La firma no es la paz.”

Norge og freden i Latin-Amerika

Hva forteller historiene om fredsengasjementene i Guatemala og Colombia oss om Norges utenrikspolitikk overfor Latin-Amerika? For det første kan vi slå fast at historiene bekrefter noe vi allerede vet. Til tross for at Norge har engasjert seg som fredsmegler er ikke Latin-Amerika noen hovedprioritet i norsk utenrikspolitikk. Til det er de historiske, kulturelle og økonomiske forbindelsene for små sammenlignet med andre områder i verden. Norge har riktignok flere grunnleggende nasjonale interesser knyttet til sitt internasjonale fredsengasjement, både i Latin-Amerika og andre steder. Norge er en liten stat som for å sikre sin egen trygghet behøver en mest mulig fredelig verden basert på en solid og velfungerende internasjonal rettsorden. Fredsmegling kan dermed hevdes å være en norsk egeninteresse utfra et sikkerhetspolitisk perspektiv. I tillegg gir fredsmegling Norge tilgang til den internasjonale maktens kanaler og viktigste beslutningsfora. Dette er viktig når Norge skal sikre sine egeninteresser både i form av menneskerettigheter og bærekraftig rettsorden, og i form av for eksempel økonomiske interesser. Fredsmegling er med andre ord en måte for Norge å markere seg på internasjonalt, også i Latin Amerika.

At Norge har økonomiske interesser i flere latinamerikanske land, blant annet Brasil, Venezuela, Mexico og Colombia betyr imidlertid ikke at fredsengasjementene i Guatemala og Colombia har sprunget ut av økonomiske interesser. Tvert imot skyldes de en blanding av Norges mål om å være en aktiv støttespiller for

internasjonal orden, menneskerettigheter og demokrati, ønsket om å hevde seg som en relevant spiller i internasjonal politikk, enkeltpersoners personlige engasjement, og en rekke tilfældigheter. I Guatemala var Petter Skauen helt sentral for at det norske bidraget kom i gang, og i Colombia ville det kanskje aldri ha vært noen rolle for Norge å spille hvis ikke Jan Egeland hadde tråkket opp stien på forhånd gjennom sine roller som statssekretær og FNs spesialrådgiver for fred.

Disse enkeltpersonenes rolle til tross, myten som oppstod på 1990-tallet om at det finnes en spesiell norsk modell for fred der et trepartssamarbeid mellom UD, frivillige organisasjoner og forskningsinstitutter er bærebjelken, kan nok en gang avkreftes. Måten Norges fredsengasjement er organisert på varierer ut fra omstendighetene. Dette gjaldt også i Guatemala og Colombia. I Guatemala spilte Kirkens Nødhjelp en nøkkelrolle i dialogprosessen gjennom Petter Skauen, i Colombia stod diplomater fra UD for dialogen mens frivillige organisasjoner og forskere kun var involvert som sparringspartnere og bidragsytere innenfor enkelte saksfelt som overgangsrettferdighet og minerydding. I den grad det finnes noe typisk norsk ved måten Norge organiserer fredsmedling på er det at det norske byråkratiet er mindre formelt enn de fleste andre lands byråkratier. Dette gjør veien fra felt til beslutningstaking kortere og fredsdiplomati mer effektivt. I alle fall på papiret. I virkeligheten kan det norske fredsdiplomati se annerledes ut. Noen oppgaver lykkes Norge godt med, andre ikke. Hvorfor det er slik er det blant annet forskernes oppgave å finne ut av. I den nylig avsluttede Colombia-prosessen er mye fremdeles uavklart. Hvordan samarbeidet Norge med internasjonale og colombianske aktører for å få på plass avtalen om overgangsrettferdighet? Hvordan jobbet de norske diplomatene for å inkludere det colombianske sivilsamfunnet i prosessen? Hva med kvinners rettigheter og deltakelse i prosessen? Og hva skjedde egentlig under forhandlingene om den omstridte frihandelsavtalen og den bilaterale landbruksavtalen? Alle disse spørsmålene bør undersøkes grundigere etter hvert som gjennomføringsfasen skrider frem i Colombia og arkiver i Norge og andre steder etter hvert blir tilgjengelige.

Referanser

Armond, J., Sieder R. & Wilson R. (1997). *Negotiating Rights: The Guatemalan Peace Process*. London: Accord Conciliation Resources.

- Azpuru, D. (1999). Peace and Democratization in Guatemala. I C. J. Arnson (red.), *Comparative Peace Processes in Latin America* (s. 97–126). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Bercovitch, J. (2009). Mediation and Conflict Resolution. I J. Bercovitch, V. Kremenyuk & I. W. Zartman (Red.), *The SAGE Handbook of Conflict Resolution* (s. 340–357). London: Sage Publications.
- Egeland, J. (1985). *Impotent Super Power, Potent Small State: Potentials and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*. Oslo: PRIO Report.
- Egeland, J. (2007). *Det nytter. Rapport fra frontlinjene*. Oslo: Aschehoug.
- Goodhand J. , Klem B., & Sørbo G., (2011). *Pawns of Peace. Evaluation of Norwegian peace efforts in Sri Lanka, 1997–2009*. Oslo: Norad, 2011).
- Hauge W. (1998). An Evaluation of Norway's Role in the Guatemalan Peace Process. I G. Sørbo (red.), *Norwegian Assistance to Countries in Conflict. The Lessons of Experience from Guatemala, Mali, Mozambique, Sudan, Rwanda and Burundi* (vedlegg 3, s.1–84). Oslo: Utenriksdepartementet, Evaluation Report 11.
- Jonas, S. (2000). *Of Centaurs and Doves. Guatemala's Peace Process*. Boulder: Westview Press, 2000.
- Lange, E., Pharo, H. & Østerud, Ø. (2009). Utenrikspolitikken etter den kalde krigen. I E. Lange, H. Pharo & Ø. Østerud (red.), *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk. Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen* (s. 7-26). Oslo: Unipub.
- Leech, G. (2011). *The FARC*. London & New York: Zed Books.
- Liland F., & Alsaker K. K. (2003). *På bred front. Norsk utviklingshjelps historie, 1989–2002*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lægreid, T. (1996). Den 'nye' utanrikspolitikken: humanitær assistanse som realpolitikk?. I I. B. Neumann & S. Ulriksen (red.), *Sikkerhetspolitikk: Norge i makttriangelet mellom EU, Russland og USA* (s. 287–307). Oslo: Aschehoug.
- Nissen, A. (2011). *Et historisk bidrag? Norsk fredsdiplomati i Guatemala 1989–1997*. Oslo: Unipub Forlag.
- Nissen, A. (2015). *The Peace Architects. Norwegian Peace Diplomacy Since 1989* (Doktoravhandling). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Nissen, A. (2016). Guatemala: Fra norsk-initiert dialog til FN-ledet prosess. I M. Fixdal (red.), *Fredsmegling i teori og praksis* (s 49–83 Oslo, Cappelen Damm Akademisk.
- Nissen, A. & Waage, H. H., 2015). Weak Third Parties and Ripening: Revisiting Norwegian Interventions in Guatemala and the Israel/PLO conflict, *International Negotiations*, 20, (3), 389–413.
- Oberschall, A. (2007). *Conflict and Peace Building in Divided Societies. Responses to Ethnic Violence*. Abingdon: Routledge.
- Skidmore, T. E. & Smith P. H. (2005). *Modern Latin America*. New York: Oxford University Press.

- Tamnes, R. (1997). *Oljealder, 1965–1995, Vol. 6, Norsk utenrikspolitisk historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tønnessen, A.V. *Kirkens Nødhjelp - bistand, tro og politikk*. Oslo: Gyldendal.
- Whitfield, T. (1999). The Role of the United Nations in El Salvador and Guatemala: A Preliminary Comparison. I C. J. Arnsen (Red.), *Comparative Peace Processes in Latin America* (s. 257–290). Stanford, CA: Stanford University Press.

Nettbaserte kilder

- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). *Guatemala. Memory of Silence. Report of the Commission for Historical Clarification*. Guatemala City: Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, UNOPS, 1999. Hentet 12. august, 2016 fra <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/guatemala-memoriasilencio/guatemala-memoria-del-silencio.pdf>
- FARC. *General Agreement for the Termination of the Conflict and the Construction of a Stable and Lasting Peace* (2012). Hentet 12. desember, 2016 fra <https://farc-epeace.org/background/item/25-general-agreement-for-the-termination-of-the-conflict-and-the-construction-of-a-stable-and-lasting-peace>
- Human Rights Watch. *Colombia Agreeing to Impunity*, (2015) Hentet 30. september 2016 fra <https://www.hrw.org/news/2015/12/22/colombia-agreeing-impunity>
- Norad. *Norsk bistand i tall*. (udatert). Hentet 12. desember 2016 fra <https://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/>
- Norsk Folkehjelp. *Uheldig frihandelsavtale med Colombia* (20. februar, 2014). Hentet 30. september fra <https://www.folkehjelp.no/layout/set/print/Nyheter/Nyhetsarkiv/2014/Uheldig-frihandelsavtale-med-Colombia>
- Nærings og fiskeridepartementet. *Inngår frihandelsavtale med Colombia* (20. juni, 2014) . Hentet 30. september 2016 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Inngar-frihandelsavtale-med-Colombia/id764134/>
- Stortinget. *Stortingets spørretime 12.november, 1992*. Hentet 12. august 2016 fra <http://www.stortinget.no/no/Saker-ogpublikasjoner/Sporsmal/Sporretimesporsmal/?pid=1992-93&qtid=all&qsqid=all&m=11&page=2>
- United States Government Accountability Office. *Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. Plan Colombia* (2008). Hentet 12. desember 2016 fra <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>

Arkivmateriale

- UD 25. 4/54, 13, notat 18. desember, 1991.
- UD 25. 4/54, 14, Mexico City til Oslo, 21. juli, 1992.
- UD 25. 4/54, 15, Mexico City til Oslo, 9. mars, 1993.
- UD 25. 4/54, 16, notat 27. mai, 1993; FN-delegasjonen i New York til UD, 22. februar, 1993.
- UD 307. 30/624, 5, notat 3. juli, 1995.

Intervjuer

Intervju med Rolf Berg 25.mars, 2009;

Intervju med Jan Eglund 15. januar, 2010;

Intervju med Petter Skauen 11.februar, 2010;

Arne Aasheim på e-post 8.mars, 2010;

Intervju med Fredrik Arthur 5.mars, 2010.

Intervju med Dag Nylander, 16. august, 2016.

Aviser

Aftenposten, *Mer uforsonlig i Colombia*, 30. januar, 2004.

Bistandsaktuelt, *Fredsforhandlinger på Cuba – krig i Colombia*, 19. april, 2013.