



# Handlingsprogram för fredsmäkling



ULKOASIAINMINISTERIÖ  
UTRIKESMINISTERIET

# Handlingsprogram för fredsmäkling

December 2011



ULKOASIAINMINISTERIÖ  
UTRIKESMINISTERIET



# INNEHÅLL

Handlingsprogram för fredsmäkling.....	5
1 Finlands agerande för att utveckla internationell fredsmäkling .....	9
2 Främjande av Finlands egen fredsmäklingskapacitet .....	17
3 Ökat finländskt deltagande i internationell fredsmäkling .....	25
4 Tematiska och regionala tyngdpunkter.....	27
5 Finansiering.....	33
Förkortningar .....	35



## Handlingsprogram för fredsmäkling

Endast genom att åtgärda bakomliggande politiska, ekonomiska och sociala problem kan bestående lösningar på konflikter fås till stånd. Fredsmäklingsverksamheten är en metod av flera diplomatiska basaktiviteter för att förebygga och lösa konflikter och skapa förtroende. Fredsmäklingen är ofta det första steget på vägen till försoning. Den bäddar för ett mera långsiktigt stöd för att bygga upp politiska, ekonomiska och samhälleliga institutioner.

Nytan av fredsmäklande verksamhet har fått internationellt erkännande som ett element i övergripande krishantering och utvecklingspolitik som syftar till hållbar utveckling. Konflikterna har skiftat karaktär de senaste decennierna och statsinterna konflikter har blivit vanligare. Samtidigt är icke-statliga aktörer allt oftare både parter i konflikter och fredsmäklare. FN och internationella regionala och andra organisationer samt flera stater (FN, EU, Afrikanska unionen, OSSE, Schweiz, Norge, Sverige, Belgien, Turkiet) har i allt högre grad börjat uppmärksamma mervärdet fredsmäklingen medför i lösning och förebyggande av konflikter och har inrättat särskilda byråer och expertuppdrag kring fredsmäkling.

Finland känner ansvar för den internationella freden och vill synligt arbeta för bestående och ökad fred. Finland är en känd och pålitlig aktör i internationell utvecklingspolitik och i fredsbevarande verksamhet. På den grunden faller det sig naturligt för Finland att fortsätta bygga ut också den egna fredsmäklingskapaciteten och att utnyttja den profil som fredsmäklande aktör som redan existerar. Fredsmäklingen kompletterar Finlands övergripande insatser i krishantering och utvecklingspolitik.

Inom fredsmäklingens verksamhetsfält kan Finland profilera sig och erbjuda ett mervärde bl.a. genom att föra fram sitt nätverkskoncept såväl internationellt som nationellt. Finland samverkar med andra länder för att stärka de internationella fredsmäklingsstrukturerna och för att förbättra de kompetenser som fredsmäkling kräver.

Fredsmäkling är inte endast åtgärder på hög politisk nivå utan även förtroendebyggande av olika slag. Finland bör kunna erbjuda sin förmåga till fredsmäkling för behov i olika slag av konflikter, på olika nivåer, i alla

konfliktskeden och för många olika slags aktörer. Finland kan dra nytta av sina erfarenheter och sitt diplomatiska kunnande från tidigare fredsmäklingsarbete och erbjuda sin expertis och sitt tekniska kunnande. Samtidigt behöver då också specialkompetensen i fredsmäkling höjas. De befintliga resurserna inom statsförvaltningen och i det civila samhället måste samordnas för att de ska kunna utnyttjas övergripande i fredsmäklingsverksamheten. Vidare ges kvinnornas roll i fredsprocesserna särskild uppmärksamhet.

För att man ska kunna satsa effektivt på fredsmäkling krävs det beslut som tryggar de politiska och ekonomiska resurserna. Det har av tradition rätt bred enighet i Finland både om utvecklingspolitiken och om den fredsbevarande verksamheten. Sådant konsensustänkande är en bra plattform för Finlands fredsmäklande roll.

I Finlands regeringsprogram 2011 slås fast att regeringen utvecklar Finlands satsningar på internationell fredsmedling och förebyggande av kriser. I enlighet med regeringsprogrammet utarbetas detta handlingsprogram för fredsmäkling i syfte att stärka Finlands kompetens och deltagande.

Broschyren om initiativet *Fredsmäkling – Finlands riktlinjer* som publicerades i maj 2010 innehåller målsättningarna för den finländska verksamheten för att främja internationell fredsmäkling. Målsättningarna kan framdeles främjas på många olika sätt, men det krävs också resurser för att genomföra dem. Detta handlingsprogram behandlar fredsmäklingen utifrån riktlinjeinitiativet utan att dess vidare gå in på frågor i anknytning till fredsbygge. De frågorna tas upp i många av utrikesministeriets publikationer, exempelvis i det utvecklingspolitiska programmet, i den övergripande krishanteringsstrategin och i FN-strategin. Enligt den finländska fredsmäklingens riktlinjer 2010 handlar fredsmäkling om att en neutral aktör för samman två eller flera parter med målet att genom förhandlingar förebygga att en konflikt bryter ut eller att nå en överenskommelse för att lösa en konflikt.

I fredsmäklingen läggs också grunden för fredsbygget på längre sikt och för återuppbyggnaden efter en konflikt med bestående fred och stabil samhällsutveckling som målsättning. Fredsmäklingsverksamheten syftar till att förhindra att konflikter bryter ut på nytt och till att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling. Långsiktigt fredsbygge utgår från

konfliktområdets eget ägarskap och egna ansträngningar som stöds med internationella politiska och ekonomiska medel. Finland försöker för egen del stärka det internationella samarbetet och föra samman olika aktörer också i avsikt att utveckla fredsmäklingen.





# 1. Finlands agerande för att utveckla internationell fredsmäkling

Finland fortsätter med sitt stöd till internationella organisationer, internationella icke-statliga organisationer och andra aktörer inom fredsmäkling, samtidigt som man försöker ta fram nya sätt att utöka stödet. I sina internationella förbindelser håller Finland diskussionen levande i fredsmäklingsfrågor och i utvecklingen av fredsmäklingskapaciteten. Finland har redan inlett en fredsmäklingsdialog med en del intresserade stater, däribland med de nordiska länderna och Schweiz. De bilaterala kontakterna i fredsmäklingsfrågor ska också upprätthållas. Kännedomen om Finlands roll i utvecklingen och genomförandet av internationell fredsmäkling ska förbättras genom konsekventa fredsmäklingsstödande åtgärder. Till sammans med frivilligorganisationerna utarbetas metoder för att öka det internationella samarbetet kring fredsmäkling och kvinnors delaktighet.

## Förenta nationerna (FN)

Den verksamhet som vängruppen för fredsmäkling, inrättad av Finland tillsammans med Turkiet, har bedrivit ska fortsätta och stärkas. Vängruppen fungerar som föregångare i utvecklingen av internationell fredsmäkling. Den är en ledande och internationellt synlig expertgrupp för fredsmäkling. Gruppens sammankomster på utrikesministernivå ökar kännedomen om och betydelsen av fredsmäkling i förebyggande och lösning av konflikter. Med vängruppens hjälp ska informationsgången ökas mellan stater som är aktiva i fredsmäkling. Gruppen för samman traditionella fredsmäklare (såsom Norge, Schweiz och Finland) och nya fredsmäklare (såsom Turkiet, Brasilien och Indonesien). Verksamheten främjar synergier och förebygger överlappningar. Finland för också en bilateral dialog i fredsmäklingsfrågor med staterna inom vängruppen.

På finländskt och turkiskt initiativ förhandlade vängruppen fram den första generalförsamlingsresolutionen om fredsmäkling och den antogs enhälligt den 22 juni 2011. I resolutionen fastställs principerna för FN:s verksamhet till stöd för fredsmäkling och FN:s centrala roll i fredsmäklingen. År 2012 ska FN:s generalsekreterare rapportera om hur resolutionen har genomförts. I resolutionen ges FN-sekretariatet i uppdrag att skissera riktlinjer för fredsmäkling, i syfte att förtydliga och styra FN:s, de

## Förenta nationerna (FN)

Vid FN-sekretariatets politiska avdelning inrättades 2008 en stödenhet för fredsmäkling (*Mediation Support Unit*, MSU). Bakom inrättandet av MSU ligger ett uppdrag från FN-toppmötet 2005. MSU har ansvar för planeringen, utvecklingen och genomförandet av FN-mäklingen och den uppehåller också en beredskapsgrupp av sakkunniga inom området. Under 2010 stödde MSU 20 fredsmäklings-, faciliterings- och dialogprocesser.

MSU:s verksamhet är i stor utsträckning byggd på frivillig finansiering. Finland stöder MSU och en Finlandfinansierad biträdande sakkunnig (JPO) har arbetat vid

enheten. Ytterligare finansierar Finland DPA/MSU:s och FN:s utvecklingsprogram UNDP:s gemensamma partnerskapsprogram för förhindrande av konflikter.

År 2010 stödde Finland följande DPA/MSU-projekt: 1) Internetbaserade *UN Peacemaker* (under uppbyggnad), ett verktyg och en databank för mäkling, 2) *Gender and Mediation*, med syfte att främja kvinnornas delaktighet och att uppmärksamma jämställdhetsfrågor i fredsförhandlingar, och 3) *Rapid Response for Mediation* som stöder snabba fredsmäklingsinsatser.

## Vängruppen för fredsmäkling

Under öppningsveckan till FN:s 65:e generalförsamling förde Finlands och Turkiets utrikesministrar samman stater och organisationer intresserade av fredsmäkling. På basis av sammankomsten kom man överens om att inrätta en vängrupp för fredsmäkling (*Friends of Mediation*). Utöver gruppens ordförandeländer Finland och Turkiet hör det 23 andra länder och åtta organisationer till gruppen (september 2011): Bangladesh, Belgien, Brasilien, Burkina Faso, Costa Rica, Filippinerna, Indonesien, Irland, Japan, Malaysia, Marocko, Mexiko, Norge, Qatar, Rumänien, Schweiz, Slovenien, Spanien, Sverige, Sydafrika, Tanzania, Tyskland och Uganda, samt bland organisationerna AU, Organisationen för de amerikanska staterna (OAS), Arabförbundet, ASEAN, EU, OSSE, Islamiska konferensorganisationen (OIC) samt FN:s politiska avdelning och dess fredsmäklingsenhet Mediation Support Unit.

Vängruppen syftar till att utveckla internationell fredsmäklingsverksamhet och att göra den känd, särskilt inom FN och i de regionala organisationerna, samt att

främja samarbetet mellan olika aktörer. Exempelvis beredde gruppen på initiativ av Finland och Turkiet ett förslag till resolution om fredsmäkling vintern 2011. Under finländsk och turkisk ledning förhandlade gruppen aktivt och framgångsrikt om resolutionstexten bland FN:s medlemmar och resolutionen antogs sedan enhälligt av generalförsamlingen i juni 2011.

I gruppen kan man dela med sig av sina erfarenheter, kunskaper och sin goda praxis. Bredbasigheten ger verksamheten legitimitet och främjar medlemmarnas förståelse för olika kulturella aspekter och för hur de kan beaktas i fredsmäklingsfrågor. Samtidigt skapas nya utsikter för ökat samarbete, ökad informationsförmedling och ökad samordning mellan aktörer som är intresserade av fredsmäkling i olika stadier av krissituationer. Qatar, som hör till gruppen, kommer att fungera som ordförande vid generalförsamlingens 66:e session och har redan nu lyft fram fredsmäklingen som en av sessionsperiodens viktigaste prioriteter.

regionala organisationernas och staternas samarbete och att förhindra onödig konkurrens mellan olika aktörer. En god grund för arbetet står att finna i de riktlinjer som redan har avtalats mellan FN och Afrikanska unionen.

Vängruppen för fredsmäkling kan göra aktiva insatser i utarbetandet av riktlinjerna. Under generalförsamlingens öppningsvecka i september 2011 samlades gruppens synpunkter in vid ett möte på ministernivå, där deltagarna bl.a. betonade vikten av tyst diplomati i fredsmäkling, behovet av att lyssna på alla aktörer utan att isolera någon samt vikten av att utveckla de regionala organisationernas kapacitet.

I och med att resolutionen antagits enhälligt i generalförsamlingen stärktes Finlands och Turkiets ledande roll som stödjare och främjare av FN:s fredsmäkling. Detta ställer också nya förväntningar. Finland kommer också framöver att satsa på att stödja FN:s fredsmäkling på många olika sätt.

Finland fortsätter satsa på FN:s stödenhet för fredsmäkling (*Mediation Support Unit, MSU*). Finlands stöd allokeras i dagsläget bl.a. till snabba insatser och till att stärka kvinnornas roll i fredsmäkling. Ytterligare har Finland med biståndsmedel finansierat en biträdande sakkunnig till enheten. Inom FN främjas fredsmäklingen framöver bl.a. genom att FN-operationernas och FN:s specialrepresentanters mandat ses över ur fredsmäklingssynpunkt. Det är också Finlands ambition att få finländare utsedda till fredsmäklingsuppdrag och till specialrepresentanter i FN-systemet. Det möjliga medlemskapet i säkerhetsrådet (Finlands kandidatur för perioden 2013–2014) vore en unik chans för Finland att i FN främja frågor i anknytning till fredsmäkling.

## Europeiska unionen (EU)

EU stöder förebyggande av konflikter samt fredsmäklning såväl i sin egen verksamhet som via samarbete. EU:s fredsmäklande åtgärder har i stor utsträckning varit ad hoc-baserade, men när EU:s utrikesförvaltning inrättades började EU allt mera etablera strukturer som anknuter till fredsmäklning och konfliktförebyggande. För fredsmäklaringsfrågor svarar inom utrikesförvaltningen enheten för fredsbygge, konfliktförebyggande och medling (*Peace-building, Conflict Prevention & Mediation*) som lyder under avdelningen för konfliktförebyggande och säkerhetspolitik (*Conflict Prevention & Security Policy*). EU antog 2009 en plan till fredsmäklaringskoncept, där EU:s fredsmäklaringskapacitet och dess utveckling kartläggs.

I synnerhet Europaparlamentet har poängterat behovet av att inrätta ett europeiskt fredsinstitut (*European Institute of Peace*). Också Sverige och Finland skickade i september 2010 ett brev om behovet av att utveckla EU:s fredsmäklaringskapacitet till höga representanten Ashton. Det eventuella europeiska fredsinstitutet eller nätverket är tänkt som en självständig tankemedjare med EU:s gemensamma värden som grund som ska utveckla innehållet och tillvägagångssättet i unionens medlingsverksamhet, stödja olika aktörers fredsmäklande strävanden samt komplettera diplomatin med hjälp av olika slags sakkunskap. Avsikten är att det Brysselbaserade institutet ska bedriva nära samarbete med andra aktörer på området och dela med sig av goda erfarenheter inom fredsmäklning samt medverka i arbetet för att utveckla området professionellt. Ett självständigt institut som är nära kopplat till EU kan fylla bristerna i de nuvarande strukturerna. Tack vare sin självständighet skulle institutet kunna fungera som fredsmäklare och delta i dialoger i situationer där EU eller dess medlemsstater trots att intresse finns inte kan agera.

EU:s förmåga att förebygga och lösa konflikter samt att stödja en stabilisering av läget och statsbygget efter konfliktsituationer är centrala element i EU:s globala roll. Utöver traditionell diplomati behövs det i medlingsverksamhet också icke-statliga aktörers flexibilitet. Icke-statlig och oberoende expertis borde i själva verket göras lättillgänglig för olika administrationers representanter. I synnerhet vid lösningen av statsinterna konflikter kan andra aktörers kompetens och insatser ha mycket att ge.

Stabilitetsinstrumentet som har fungerat inom EU sedan 2007 (*Instrument for Stability, IFS*) finansierar till exempel projekt som hänför sig till stöd för fredsmäklning, förtroendestärkande åtgärder och naturresursernas inverkan på konfliktsituationer. *Peace-Building Partnership (PbP)* som är en integrerad del av IFS uppmärksammar den betydelse för fredsarbetet som frivilligorganisationerna och andra aktörer i det civila samhället har genom att stödja deras reaktionsberedskap vid konfliktsituationer, både före en konflikt bryter ut, till exempel med hjälp av fredsmäklning och förlikning, och efter konflikter. Inom ramen för instrumentet *African Peace Facility (APF)* kan fredsmäklande åtgärder i Afrika finansieras. Det ingår mycket medlingsverksamhet i EU:s specialrepresentanters arbete och i EU:s krishanteringsmissioner.

I det andra handlingsprogrammet (2011–2013) för den gemensamma EU–Afrikastrategin lyfts fredsbyggandet kraftigt fram som aktivitet och initiativ som EU bör stärka i samarbetet med Afrika.

## **Europeiska unionen (EU)**

Finland upprätthåller fredsmäklingsens centrala roll i EU:s konfliktförebyggande verksamhet och i EU:s säkerhetsstrategiska diskussion och arbetar för att stärka EU:s fredsmäklingskoncept. Konfliktförebyggande och fredsmäkling bör få starkare ställning i EU:s gemensamma utrikesförvaltning: det bör säkerställas att EU:s stabiliseringsinstrument bereds på bred bas mellan kommissionen och utrikesförvaltningen, liksom även att utrikesförvaltningens enhet för fredsbyggande, konfliktförebyggande och mäkling (*Peacebuilding, Conflict Prevention & Mediation*) får tillräckliga resurser. I krishanteringsverksamheten bör EU uppmärksamma fredsmäklingsfrågor. EU:s specialrepresentanter bör i sin verksamhet arbeta för att upprätthålla fredsmäklingskapaciteten. Finland försöker få finländare utsedda till fredsmäklingsuppgifter i EU, bl.a. som specialrepresentanter.

För att kartlägga erfarenheterna från EU:s fredsmäklande verksamhet och för att öka kompetensen inom EU fortsätter Finland med sitt arbete för att inrätta ett europeiskt fredsinstitut, ett initiativ som tagits tillsammans med Sverige. Med hjälp av ett institut som är självständigt men verkar i nära förbindelse med EU kan fredsmäklingsens verksamhetsmetoder göras kända och fredsmäklingskunnandet ökas. Meningen är att institutet ska tillvarata fredsmäklingskompetensen hos frivilligorganisationerna.

## **Nordiskt samarbete**

Det nordiska samarbetet är en viktig kanal för att intensifiera fredsmäklingen. Det nordiska nätverket stärker utbildningssamarbetet och söker nya former för samverkan för att ge fredsmäklingen mervärde. I vissa fredsprocesser kunde man till exempel också samarbeta på olika delområden.

## **Regionala organisationer**

Finland strävar målmedvetet efter metoder för ett ökat samarbete i syfte att bygga upp de regionala organisationernas egen fredsmäklingsförmåga.

## Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)

OSSE har sedan 1990-talet deltagit i fredsmäklande verksamhet både på hög politisk nivå och via fältoperationer på lokal nivå. Konfliktförebyggande i alla olika stadier har utgjort organisationens kärnkompetens ända sedan början av 1990-talet. OSSE har bedrivit fredsmäklning, konfliktförebyggande, återuppbyggnad efter konflikter och dialogfrämjande

på Balkan, i Östeuropa, Sydkaukasien och Centralasien. Exempelvis deltar många av organisationens fältmissioner i dialogen mellan de olika parterna i tvisterna och deltar därmed i fredsmäklararbetet. Tack vare sin medlemsbas är OSSE det mest omfattande regionala säkerhetssystemet.

## Afrikanska unionen (AU)

Afrikanska unionen upprättar som bäst permanenta strukturer för att utveckla sin medlingsverksamhet i stället för den ad hoc-baserade verksamheten av i dag. Målet är en referensram inom vilken olika institutioner med stöd av varandra kan ordna utbildning i medlingsverksamhet. AU:s förmåga att analysera konflikter, erfarenheterna av dem och möjligheten att tillämpa kunskapen i framtida medlingsverksamhet ska främjas. Samordningen av fredsmäklingen ska intensifieras mellan AU, Afrikas regionala organisationer och FN.

De här målen främjas i projektet *"The African Union Mediation Support Capacity Project"* som samlar praktiska erfarenheter av medlingsarbete i Afrika. Inom ramen för projektet görs en modell och en strategi för medlingsverksamheten i AU, planerar ett utbildningsprogram och en handbok samt inrättar en enhet för medlingsverksamhet vid AU:s sekretariat och sammanställer en förteckning över och

ett nätverk av afrikanska medlingsaktörer och sakkunniga. Projektet genomförs av AU:s enhet för konflikthantering, den sydafrikanska organisationen ACCORD (*African Centre for the Constructive Resolution of Disputes*) som verkar i Durban samt av *Crisis Management Initiative* (CMI) som grundats av president Ahtisaari. Målgruppen är AU:s specialrepresentanter och specialsändebud, AU:s så kallade vismanspanel (*Panel of the Wise*), olika enheter och personalen i AU:s kommission, medlingsmekanismerna i Afrikas regionala organisationer och de så kallade track two-organisationerna, dvs. olika organ som deltar i fredsmäklande ansträngningar separat från regeringar och mellanstatliga strukturer. Inom projektet har bland annat AU:s tjänstemän fått utbildning, det har ordnats seminarier och kurser på olika håll i Afrika samt utarbetats rapporter för vismanspanelen i AU. Finland finansierar projektet för åren 2009–2012.

På fredsmäklingsområdet är samarbetet med **Afrikanska unionen** viktigt för Finland. Strävan är att Finland ska kunna fortsätta stödja Afrikanska unionen för att utveckla dess fredsmäklingskapacitet. På motsvarande sätt stöder Finland också framöver samarbetet mellan AU och EU samt mellan AU och FN i frågor kring fredsmäklning. Finland fortsätter delta i projekt som hänför sig till fredsmäklande åtgärder på afrikanska kontinenten och fortsätter också stödet till dem.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa **OSSE** är en central aktör inom fredsmäklning. Konfliktförebyggande och konfliktlösning är kärnan i dess verksamhet. Målet är att i sekretariatet och i operationerna på fältet stärka strukturer och funktioner som stöder fredsmäklande åtgärder som ett led i utvecklandet av en konfliktcykel.

Frågor som behandlas i **Europarådet** har en nära anknytning till konfliktförebyggande och fredsbygge: respekt för de mänskliga rättigheterna, iakttagande av rättsstatsprincipen och stöd för de demokratiska principerna hör till fredsmäklingsens grundläggande element.

Intressanta samarbetspartner inom fredsmäklingssektorn är också **ASEAN**, Organisationen för de amerikanska staterna **OAS**, och **Afrikas regionala organisationer (RECs)**.

#### **Åtgärder på internationell nivå:**

- starka finländska satsningar på internationella åtgärder som stärker fredsmäklingsstrukturerna inom FN, EU och de regionala organisationerna och i samarbetet mellan dem.
- kontinuerlig aktivitet för att utveckla den internationella fredsmäklingsverksamheten. Vängruppens verksamhetsformer utvecklas (ministersammankomster, högnivåseminarier, verkställande av resolutioner osv.)
- också i fortsättningen understöds EU:s fredsmäklning och initiativet om ett europeiskt fredsinstitut.
- fortsatt politiska dialog i fredsmäklingsfrågor, i synnerhet med de nordiska länderna men också med andra stater och organisationer som har specialiserat sig på fredsmäklning.



## De sydostasiatiska ländernas organisation (ASEAN)

Vid ASEAN-toppmötet 2011 konstaterades behovet av att organisationen utvecklar sin beredskap inom konflikt-hantering och konfliktlösning i syfte att upprätthålla fred, säkerhet och stabilitet. Ett initiativ gäller inrättandet av ett ASEAN-institut för fred och medling (*ASEAN Institute for Peace and Reconciliation, AIPR*). Institutet är tänkt att fungera som en forskningsinrättning som ger regeringarna i ASEAN råd och rekommendationer i frågor som rör främjande av fred och medling. Rekommendationerna från en utredning om förutsättningarna för att inrätta ett sådant institut ska behandlas på toppmötet i november 2011.

ASEAN–EU-fredsmäklingsseminariet som CMI och EU ordnade i Jakartassa 2010 fäste uppmärksamhet vid att ASEAN:s åtgärder för att lösa konflikter har påverkats av bristen på institutionell beredskap

för fredsmäkling och konfliktförebyggande. Vidare skyddar ASEAN kraftigt sina medlemsstaters suveränitet (strävan efter konsensus, sensitivitet och avhållsamhet är i central ställning) och förhåller sig kritiskt till påverkan från tredje parter på regional nivå. Medlemsstaternas kris- och konfliktsituationer ses som staternas interna angelägenheter som lyder under vänskaps- och samarbetspakten (*Treaty of Amity and Cooperation, TAC*). Till rekommendationerna från CMI och EU för att stärka ASEAN:s roll i konfliktförebyggande och fredsmäkling hörde inrättandet av ett fredsinstitut och satsningar på humanitär verksamhet genom att stärka ASEAN:s kommission för mänskliga rättigheter (AICHR). CMI och EU ordnar följande ASEAN–EU-fredsmäklingsseminarium i oktober 2011 med stöd av Belgien, Irland och Finland.

## **2. Främjande av Finlands egen fredsmäklingskapacitet**

Finlands egen fredsmäklingsförmåga behöver inte byggas upp från noll. Finland har rika erfarenheter från tidigare att bygga på och kan utnyttja redan uppnådd renommé. Finland fokuserar på fredsmäklingsverksamhet genom att använda sig av existerande metoder för konfliktlösning och konfliktförebyggande och för en hållbar utveckling. Utöver dessa bör fokus ligga på en höjd specialkompetens i fredsmäkling.

### **Utrikesministeriet (UM)**

De internationella möjligheterna till fredsmäkling och de behov som finns måste identifieras snabbt. Det gäller att ta sig an utmaningarna genom att erbjuda finländskt stöd och finländsk kompetens på rätt sätt i rätt tid. Här spelar Finlands beskickningsnätverk en viktig roll som bör utnyttjas effektivt. Det bör emellertid konstateras att konflikter ofta bryter ut i regioner där Finlands närvaro är begränsad (såsom i Afrika, Centralasien, Sydkaukasien, Asien). En metod är då att se fredsmäklingen som ett genomgripande tema i utrikesförvaltningen, att ordna fokuserade kurser kring fredsmäklingens olika delområden och att systematiskt utnyttja regionkunskapen.

Det finns inom utrikesministeriet kompetens på de olika avdelningarnas styrkeområden. Beskickningarna, ministeriets regionavdelningar och många aktörer i det civila samhället har viktiga erfarenheter av och kunskap om konfliktområden och humanitär verksamhet runtom i världen. Informationsutbytet angående konfliktanalys bör förbättras också genom att intensivifiera dialogen mellan frivilligorganisationernas sakkunniga som arbetar i konfliktområden och utrikesministeriet. Kunskapen som förmedlas från fältet är relevant särskilt för ministeriets regionavdelningar. Man bör också sporra finländska sakkunniga att etablera sig i internationella organisationers tjänst på fältet. Man borde också fästa mera uppmärksamhet vid erfarenhet och nätverk som olika invandrargrupper i Finland har.

Utrikesministeriet kan i sin rekrytering och utbildning och i tjänstemännens rotation beakta deltagande och kompetens i fredsmäklade

verksamhet som ett kriterium och bör samtidigt upprätthålla en expertförteckning inom fredsmäkling. Sekondering av finländare kunde uppmuntras, och också att finländare söker sig till internationella, regionala eller frivilligorganisationer på visstid och att detta sedan kunde beaktas som ett led i karriärstegen inom utrikesministeriet. Vidare kan man utöka sakkunnigutbytet mellan aktiva aktörer inom fredsmäkling.

Internationell profilering i fredsmäkling förutsätter resurser inom utrikesministeriet. Samordning av fredsmäkling på hög nivå i ministeriet ger internationell synlighet och stärker samarbetet på nationell nivå. Ministeriets grupp för säkerhet och utveckling kan i sitt arbete också ta upp främjande av fredsmäkling.

Finländska sakkunniga ska synligt och aktivt delta i utvecklandet av den internationella fredsmäklingsverksamheten. Utöver aktiviteten i internationella organisationer bör finländska sakkunniga delta i och främja den internationella fredsmäklingsdialogen (seminarier, inlägg, expertartiklar). Den årliga internationella Ahtisaaridagen som Finland ordnar kan utnyttjas som ett internationellt evenemang för att framhålla nyttan av fredsmäkling.

#### **Åtgärder på nationell nivå:**

- Finlands beskickningsnätverk utnyttjas för att identifiera situationer som berör fredsmäkling och för effektiv kartläggning av möjliga insatser.
- Dialogen med frivilligorganisationer förbättras, särskilt mellan UM:s regionavdelningar och organisationernas sakkunniga på fältet. Kontakter knyts till invandrargrupper i Finland för att ta tillvara deras erfarenhet och lägesbedömning.
- UM ordnar introduktionskurser och informationstillfällen kring fredsmäklings stödåtgärder och processer samt inkluderar fredsmäklingsens element t.ex. i diplomatutbildningen och i programmet för mötena för mellanledningen samt under ambassadörsdagarna.
- UM för förteckning över experter inom personalen som är intresserade av fredsmäkling.

- Tillräckliga resurser anvisas för skötseln av fredsmäklande uppgifter.
- Fredsmäklingsfrågor tas upp i UM:s grupp för säkerhet och utveckling.

### **Åtgärder på Internationell nivå:**

- En internationell Ahtisaari-dag ordnas årligen.

### **Samarbete och partnerskap**

Det är viktigt att nationellt och internationellt bygga upp partnerskap och nätverk såväl med fredsmäklingsaktiva stater och organisationer som med civilsamhällets aktörer. Det nordiska samarbetet bildar i sig ett naturligt nätverk. Expertisen i de frivilligorganisationer som är aktiva inom fredsmäkling ger Finlands fredsmäklingsverksamhet ett mervärde.

Finland kan också agera internationell modell genom att bilda en öppen samordningsgrupp i UM som sprider information om hur fredsmäklingen utvecklas, informerar om pågående fredsprocesser och försöker finna samarbetsmöjligheter med beaktande av befintliga samarbetsformer, typ nätverk och sakkunnigförteckningar.

Vissa organisationer kan vara specialiserade på just fredsmäkling medan fredsmäklingen för andra endast är en del av verksamheten. Genom nätverk går det att få med också mindre organisationer och enskilda aktörer i fredsmäklingsarbetet. Nätverksbygge är ett uttryck för det finländska sättet och den finländska modellen att samarbeta över förvaltningsgränserna och beakta civilsamhällets alla delområden.

För partnerskap behövs sakkunniga på utrikesministeriets olika sektorer. Ansvariga behövs också på andra ställen inom statsförvaltningen som är centrala ur fredsmäklings synpunkt (statsrådets kansli, finansministeriet, inrikesministeriet, justitieministeriet, försvarsministeriet). Samarbetet med politiska och parlamentariska partner är viktigt. Det vore bra om det t.ex. fanns samarbetspartner i frivilligorganisationerna, i vissa forskningsinstitut och vid universiteten. Nätverket bör också omfatta finländare som har utmärkt sig inom fredsmäkling.

## Samarbetet med andra stater

Många stater, såsom Schweiz, Norge, Sverige och Belgien, deltar aktivt i fredsmäklingen världen över inom ramen för sina nationella handlingsstrategier. I det schweiziska edsförbundets grundlag har exempelvis nationernas fredliga samexistens fastställts som ett huvudmål för landets utrikespolitik. Den traditionsrika schweiziska expertpoolen som består av 630 frivilliga (*The Swiss Expert Pool for Civilian Peacebuilding*) har gett det schweiziska fredsbyggnadsarbetet ett betydande mervärde.

I Norge, där man redan i ungefär 20 års tid målmedvetet har byggt upp sakkunskap och nätverk kring fredsarbete, råder det bred inrikespolitisk konsensus om sakens betydelse: landets utrikespolitik lägger tyngd på fredsarbete och bistånd. Det ger fredsmäklararbetet kontinuitet, förutsägbarhet och tillförlitlighet. Med

betoning på pluralism stöder Norge utöver medlingsverksamhet förhandlingar och dialog mellan parterna, analyserar konflikter, stöder projekt och forskning på området, och använder utrikespolitikens alla verktyg för främjande av fred. Betydelsen av samarbete med olika organisationer och internationella nyckelaktörer betonas.

Genom att bedriva samarbete med andra stater som är intresserade av fredsmäkling kan Finland öka effekterna av sitt eget arbete och dela med sig av sina goda erfarenheter. Man kan ta lärdom av andra staters fungerande erfarenheter och eventuellt överväga om motsvarande strukturer kunde tillämpas i det finländska arbetet. Vänggruppen för fredsmäkling som grundats av Finland och Turkiet (*Friends of Mediation*) är ett exempel på lyckat samarbete.

En nationell samordningsgrupp bestående av kontaktpersonerna i dessa organ – ett nätverk för främjande av fredsmäkling – kunde gagna en höjd finländsk kapacitet och beakta frivilligorganisationernas viktiga insatser.

#### **Åtgärder på nationell nivå:**

- UM sammankallar en samordningsgrupp för fredsmäkling, ett stödjande nätverk.
- Kontaktpersoner för fredsmäkling identifieras inom avdelningarna på UM, på annat håll inom statsförvaltningen, i frivilligorganisationerna och i den akademiska världen.

#### **Åtgärder på internationell nivå:**

- Nätverk byggs upp med internationella aktörer inom fredsmäkling.

## Mera träning och utbildning i fredsmäklingsfrågor

Fredsmäklingen tas med i utrikesministeriets interna utbildning och i diplomatprogrammet införs ett grundligare avsnitt som går in på fredsmäklingsens innehåll. Erfarenhet kunde medvetet skapas genom att låta unga diplomater delta i biträdande uppgifter inom fredsmäklning som finansieras av utrikesministeriet, däribland i fredsmäklingsuppdrag på hög nivå och i projekt som leds av frivilligorganisationer. Det är viktigt att unga fredsmäklare och experter tas med i utbildningen som en naturlig fortsättning på den allmänna fredsfostran som ingår på olika utbildningsnivåer.

Forskning och utbildning i fredsmäklning på universiteten och i forskningsinrättningar ger mervärde för en höjd fredsmäklingskapacitet. Samarbetetsmöjligheterna ska utvärderas tillsammans med lämpliga partner (t.ex. TAPRI–Åbo Akademi: *Master's Programme in Peace, Mediation and Conflict Research*; *Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi*; CMI–UPI fredsmäklingskonsortium). Frivilligorganisationernas och forskningsinrättningarnas fredsmäklingskompetens inom forskning, träning, utbildning och konfliktanalys kan också erbjudas åt internationella samarbetspartners. Särskilt de internationella regionala organisationerna har varit intresserade av att få ta del av sådant finländskt kunnande (AU, ASEAN). Forskning och utbildning är ett också viktigt samarbetsområde inom Norden.

Genom att utveckla den civila krishanteringen och delta i operativ verksamhet har Finland fått erfarenheter som är bra också med tanke på fredsmäklning. Exempelvis har krishanteringscentralen CMC som lyder under inrikesministeriet rikligt med sakkunskap och fungerande nätverk som kan utnyttjas inom fredsmäklingen. Fredsmäklingsexpertis ska utvecklas i samarbete mellan utrikesministeriet och t.ex. kompetenscentret för krishantering. Detta kan inbegripa både moduler i fredsmäklning och kurser. Utbildningsprogrammet kan utarbetas förutom av FINCENT och CMC också av andra forskningsinrättningar och universitet. T.ex. utrikesministeriets personal och andra (också organisationer) som har direkt koppling till fredsmäklingsuppgifter, politiska påverkare och krishanteringspersonal kunde delta i utbildningen.

Utbildning som stödjer fredsmäklingsverksamhet kan erbjudas också internationella samarbetspartners, särskilt inom områden som Finland är bra på, t.ex. miljörelaterade frågor, jämställdhet (FN:s säkerhetsrådsresolution

1325), rättsstatsfrågor, civilsamhällets roll och organisationernas betydelse eller myndighetssamarbete. På motsvarande sätt bör finländarna delta mera aktivt i utbildning kring fredsmäklingsverksamhet som ordnas av andra internationella organ. Det fredsmäklingsrelaterade utbildnings-samarbetet med UNITAR bör fortsätta.

#### **Åtgärder på nationell nivå:**

- Kurser som stödjer fredsmäklingsverksamhet ordnas i samarbete med aktörer som har specialiserat sig på området.
- Möjligheter att öka forskningen på området i universitet och forskningsinrättningar utreds.
- Unga sakkunniga tas med i stödåtgärder för fredsmäkling.

#### **Åtgärder på internationell nivå:**

- Finland deltar i och utvecklar fredsmäklingskurser och utbildningar på det internationella planet med beaktande av det nordiska samarbetet.

### **Större roll för kvinnor inom fredsmäkling**

När man utvecklar den fredsmäklande verksamheten bör kvinnornas roll i fredsprocesserna ges särskild uppmärksamhet i enlighet med FN:s resolution 1325 "Kvinnor, fred och säkerhet". Kvinnorna spelar en central roll för bestående fred, men endast få har suttit med vid fredsprocessernas förhandlingsbord. Finland har erfarenhet och gott rykte i ärenden som rör resolution 1325. Finlands nationella handlingsprogram för verkställande av resolutionen har rönt positiv internationell uppmärksamhet tack vare sin pragmatism och omfattning. Också uppföljningsmekanismen till Finlands handlingsprogram, där civilsamhällets aktörer medverkar, har väckt intresse. Finland har 1325-samarbete bl.a. med Kenya, Afghanistan och Nepal.

Finland har med framgång ökat antalet kvinnor och sakkunskapen om jämställdhet i krishantering. Krishanteringscentralen CMC beaktar



1325-frågor genomgripande i sin rekrytering, utbildning och forskning. Också i den militära krishanteringen har 1325-tematiken börjat beaktas mera systematiskt än tidigare. De här erfarenheterna kan utnyttjas också för att främja kvinnors deltagande i fredsmäkling.

Det lönar sig för Finland att utnyttja sitt renommé och sitt kunnande om kvinnor, fred och säkerhet som en helhet. I samarbetet på nationell nivå kan man överväga metoder för att öka antalet kvinnliga medlare. Finland kan främja kvinnornas deltagande i fredsmäkling t.ex. genom att ordna anknytande utbildning, forskning och andra åtgärder som underlättar fredsmäkling. Också framöver kommer Finland att se till att kvinnornas roll och delaktighet säkras och ökas i alla de temahelheter som har nämnts (projektfinansiering, utbildning, strukturer, internationell verksamhet).

#### **Åtgärder på nationell nivå:**

- fredsmäklingsutbildning ordnas och forskningen ökas i linje med säkerhetsrådets resolution 1325.
- resolution 1325 tas genomgripande med i den finländska fredsmäklingsverksamheten bl.a. genom fortsatt arbete kring hur kvinnornas roll och ägarskap i fredsprocesser kunde ökas.
- finländskt 1325-kunnande och erfarenheter erbjuds andra stater.

### **3. Ökat finländskt deltagande i internationell fredsmäkling**

Finland bör bistå fredsmäklingsprocesser med diplomati, sakkunniga och teknik. Finland kan också erbjuda s.k. goda tjänster. Finland utnyttjar sitt kunnande om samverkan mellan det civila samhället och statsförvaltningen också när det gäller deltagande i fredsmäkling och att erbjuda fredsmäklingskapacitet.

Finland kan redan i dag erbjuda kunnig personal för fredsmäklingsuppdrag. Kvalifikationer för en internationell fredsmäklare är kunskap och personliga egenskaper samt ett förtroende som ofta byggs upp under en lång tid. Kriterierna för deltagande i fredsmäklingsuppdrag på hög nivå omfattar också nationella politiska ambitioner och att kandidaterna ges ett officiellt stöd. För att utnämningar ska få understöd krävs det samordning på hög nivå inom statsförvaltningen (statsrådets kansli, ministerierna) och å andra sidan samarbete med politiska aktörer och frivilligorganisationer. Också vid rekryteringen av övrig personal för fredsmäkling är det nödvändigt att statsförvaltningen, det politiska fältet och organisationsfältet samarbetar.

Genom sakkunnigutbyte mellan statsförvaltningen och fredsmäklingsorganisationerna kan det finländska fredsmäklingskunnandet förkovras. Det är särskilt viktigt att se till att de erfarenheter fredsmäklare på hög nivå har förmedlas vidare. Utrikesministeriets och frivilligorganisationernas unga experter bör följaktligen stödjas för att de ska kunna delta i det arbete som fredsmäklare på hög nivå utför.

Fredsmäklingen behöver stöd av många slag: bidrag, förberedelser, värdskap, mentorskap, informationsteknik, krypteringsystem, säkerhetsdetaljer, medietjänster, kulturella faktorer, regionkunskap. Det finns internationell efterfrågan på övergripande stödsystem för fredsmäkling. Finland bör överväga att ta fram ett sådant koncept för finländsk fredsmäkling. Finland kan erbjuda fredsmäklingen ramar och underlättande åtgärder. Man bör också fundera över vilka metoder som kunde användas för att utöka kompetensen som krävs.

Med ett sådant koncept och finländskt kunnande som grund kan Finland erbjuda det egna landet som plats för fredsförhandlingar. Konceptet kring

kurser, arrangemang och stöd för fredsmäkling kan utarbetas i samarbete med det nationella nätverket som nämnts tidigare. Både politiska aktörer och de som har kunskap i säkerhetsfrågor och konferensteknik bör vara med i arbetet. Konceptet kunde bygga på styrkor som är typiska just för Finland. Den privata sektorns kunnande i sammanhanget ska också tas till vara. Även viseringsfrågor kunde bli föremål för överväganden.

Fredsmäklingsverksamhet kräver ett mycket mångsidigt kunnande. Det kunde arrangeras situationsspecifika kurser för fredsmäklare och målgruppsinriktad fortbildning och uppdateringskurser för mera erfarna aktörer. Det borde också finnas större möjligheter att delta i konkreta förhandlingssituationer. Också genom praktiska arrangemang kan man påverka förhandlingarnas utgång, vilket är skäl att beakta i introduktionsutbildningen. Fredsmäklarnas ansvar för en hållbar fredsprocess bör också tas upp.

#### **Åtgärder på nationell nivå:**

- Understöd för finländare till fredsmäklingsuppdrag och stöduppgifter inom fredsmäkling (inkl. specialrepresentanter och ledningsuppgifter inom krishantering).
- Sakkunnigutbyte mellan fredsmäklingsaktörerna inom statsförvaltningen och civilsamhället.
- Finländskt fredsmäklingskoncept övervägs i dialog med experter från civilsamhället.

## 4. Tematiska och regionala tyngdpunkter

När man identifierar potentiella stödobjekt för fredsmäkling kan man till exempel fokusera på frågor som kräver något slag av specialkunskap där Finland kan erbjuda expertis. Det kan till exempel handla om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsfrågor, våld i samband med val, miljöfrågor, regionala frågor samt kvinnor, fred och säkerhet.

Främjandet av rättsstatsprincipen som också tas upp i Finlands regeringsprogram är ett aktuellt tema i fredsmäklingsarbetet. Internationella domstolen och permanenta skiljedomstolen (*Permanent Court of Arbitration*) arbetar för att ta fram nya innovativa tvistlösningsmetoder, vilket stöder fredsmäklingsarbetet. Straffrättsligt ansvar för de allra allvarligaste internationella brotten (folkmord, brott mot mänskligheten, krigsbrott) behandlas som ett led i medlingsuppgifterna. Offren behöver få sina röster hörda i fredsprocesserna, eftersom benådning och strafflöshet kan få våldsspiralen att fortsätta. Finland har agerat aktivt i frågor som berör internationella brottmålsdomstolen (ICC) bl.a. genom ordförandeskapet i offerfondens direktion och via gruppen *Friends of the ICC* i FN.

Förhindrande av våld i samband med val är ett viktigt element i fredsmäklingen. I synnerhet i Afrika har konflikter ofta utlösts av att förlorarna i ett val vägrar erkänna segraren. Betydande investeringar i tekniskt valstöd och valobservation kan gå förlorade i en ohanterlig situation efter själva valet. För att medlingsverksamhet i samband med val ska fås i gång behövs konceptuellt utvecklingsarbete och pilotprojekt. Frivilligorganisationer och tankesmedjor kunde agera samarbetspartner, eventuellt också FN-sekretariatets politiska avdelning DPA, särskilt valenheten (*Electoral Assistance Unit*) och enheten för fredsmäkling (*Mediation Support Unit*, MSU).

Väpnade konflikter är ofta relaterade till naturtillgångar, miljöförstörelse och frågor som har att göra med ägande av mark. I förebyggande och lösning av konflikter är centrala mål ett förbättrat beslutsfattande, förbättrad lagstiftning och förvaltning rörande naturtillgångar och med förtroendeskapande miljöaktiviteter.

För att säkerställa att resurser som satsas på fredsmäkling används effektivt kunde det vara nyttigt att fokusera även på regionala tyngdpunkter.

### **UNDP: "Towards an integrated approach to peacebuilding at the municipal level"**

I mars 2009 ingick utrikesministeriet ett avtal med UNDP om stöd för ett fredsbyggnadsprojekt på kommunnivå. Projektet syftar till att föra fredsbyggnadsaspekten ned till kommunal nivå och till att i det kommunala beslutsfattandet identifiera och beakta de grundläggande orsakerna till konflikterna. Målet med det kommunala fredsbyggnadsprojektet var att stärka beredskapen hos beslutsfattarna på kommunnivå att på ett konstruktivt

sätt behandla intressekonflikter och andra frågor som orsakar spänningar. Projektet syftade också till att få kommuninvånarna delaktiga i beslutsfattandet. Projektet var ett led i ett bredare fredsbyggnadsprojekt som startades 2007 med SIDA (*Swedish International Development Agency*) som huvudfinansiär. Projektets första skede slutfördes vid utgången av juni 2011.

### **UNPOS (Somalia)**

I den somaliska fredsprocessen stöder Finland de mål (stöd för nationell försoning, förvaltning på bred bas och delaktighet på gräsrotsnivå) som ställts upp

av FN:s Somaliakontor (UNPOS, *United Nations Political Office for Somalia*).

### **Civilisationernas allians**

Civilisationernas allians (*UN - Alliance of Civilizations*, AoC) inrättades 2005 av FN:s generalsekreterare med stöd av Spaniens och Turkiets regeringar. Alliansens styrka är smidiga kontakter till FN och att verksamheten är förankrad i ett brett nätverk av samarbetsorganisationer. Finland anslöt sig till AoC:s vängrupp i maj 2006. AoC syftar i första hand till att

förbättra dialogen mellan de västliga länderna och den islamiska världen i projekt som anknyter till ungdom, medier, utbildning och migration. Även om AoC inte utför något direkt fredsmäklaringsarbete, möjliggör dess verksamhet en ständig dialogprocess mellan olika kulturer och religioner. AoC strävar efter att förebygga konflikter.

Finlands beskickningsnätverk, regionexpertis och lokala nätverk samt tyngdpunkterna i utvecklingssamarbetet och krishanteringen kan också utnyttjas i valet av fokus för fredsmäklingen. Vid valet av regionala tyngdpunkter kunde man exempelvis utnyttja Finlands kännedom om och tidigare erfarenheter av fredsmäklingsverksamhet i Afrika (särskilt i Afrikas horn och i Sudan).

Finland har också långvarig erfarenhet av konflikterna i Sydkaukasien. Finländska sakkunniga har med regelbundna mellanrum deltagit i fredsmäklingsarbetet, även om Finland inte har deltagit på kontinuerlig basis i lösningen av de sydkaukasiska konflikterna. Den sakkunskap som erhållits vore det ändamålsenligt att använda som grund för fortsatt stöd.

## Helsingforsprocessen

Helsingforsprocessen introducerades i slutet av 2002 av Finlands och Tanzanias utrikesministerier i syfte att finna metoder att bättre hantera globaliseringen i ett läge, där betydelsen av det ömsesidiga globala beroendet, nationsgränserna överskridande utmaningar och icke-statliga aktörer klart hade ökat.

I slutrapporten för Helsingforsprocessen rekommenderas två fredsmäklingsprojekt: *'Mediating Peace in Africa: Securing Conflict Prevention – Strengthening the Mediation and Conflict Prevention Aspects of the African Peace and Security Architecture'* för att främja de afrikanska aktörernas egna samarbetsprojekt och skapa förutsättningar för fred, och ett annat projekt

för att stöda Mellanösterns religiösa ledares delaktighet i regionens säkerhetsfrågor. Med bidrag från Finland ordnades 2006–2007 tre seminarier under temat *'Multi-stakeholder approach to shared security: the role of religions'*. Som ett resultat av seminarierna inrättades ett råd för de religiösa ledarna i Mellanöstern och Nordafrika (*The Religions for Peace Middle East/North Africa Council*) samt ett råd mellan religionerna i Palestina (*Inter-religious Council of Palestine*). Helsingforsprocessens slutrapport lämnades till FN:s generalsekreterare 2008. Vid en konferens i februari 2012 kommer verkställandet av rapportens rekommendationer och förpliktelser att utvärderas.

## Högnivåpanelen för Sudan (Mbeki-panelen)

AU:s högnivåpanel för Sudan som inrättades 2009 (*African Union High-Level Implementation Panel on the Sudan, AUHIP*) stöder både konfliktlösningen i Darfur och verkställandet av fredsavtalet för Sydsudan (*Comprehensive Peace Agreement, CPA*) för att finna fredliga lösningar på frågorna efter folkomröstningen. Panelen leds av Sydafrikas tidigare president Thabo Mbeki.

FN:s politiska avdelning (DPA) har stött AUHIP:s arbete. Finland undertecknade ett samarbetsavtal till stöd för DPA:s fredsmäklingsverksamhet i Sudan 14.7.2010. Med finländskt bidrag har DPA anställt tre sakkunniga för att biträda panelen i politiska och säkerhetsfrågor i anknytning till Sydsudan och Darfur. I Darfur ordnades i augusti 2010 ett högnivåmöte om säkerhetsfrågor för delegationer från förvaltningen i Sudan, UNAMID och internationella samarbetspartners. Tack vare det

finländska bidraget kunde också DPA:s egna experter på Sudan och Afrikas horn tas med i panelens arbete. Medlemmar av vänggruppen till AUHIP (*Friends of AUHIP*) har fått resebidrag för att kunna delta i panelens arbete. En forskare som har anställts inom ramen för samarbetsavtalet har framställt en rapport om det etniskt baserade våldet i Darfur. AUHIP använder rapportens rekommendationer för att främja det interna samarbetet i Darfur.

Parterna i konflikten har bett AUHIP underlätta förhandlingarna om olika centrala frågor i Sydsudan efter folkomröstningen. De sakkunniga som finansieras av Finland är en del av en större grupp experter som bistår förhandlingarna med sakkunskap om till exempel makt- och egendomsfördelning samt nationalitet. I maj 2011, vid förhandlingarna om en hållbar lösning i frågan om det omtvistade Abyei-området, betonades det att

ingendera parten i konflikten bör inleda ensidiga åtgärder som inverkar negativt

på säkerheten i Abyei eller på det politiska läget.

### Politikdialogen på Krim

Halvön Krim som hör till Ukraina är ett konfliktkänsligt område vars särdrag är etnisk mångfald. Mellan de tre största befolkningsgrupperna i området, dvs. den ryska, den ukrainska och den ursprungliga tatarbefolkningen, råder det spänningar som hotar stabiliteten inte endast i Krimområdet, utan även i hela Svartahavsområdet. De största tvistefrågorna anknyter till språk, markinnehav och geopolitisk identitet.

Det krimiska dialogprojektet i anknytning till initiativet till ett bredare Europa, som Finland stödjer, ska främja en stabil utveckling i Krimområdet genom att stärka

konfliktförebyggande kapacitet och mekanismer med hjälp av utbildning och forskning lokalt, nationellt och regionalt. Målet är en systematisk dialogmekanism för att förebygga konflikter på Krim. I projektets samarbetsnätverk ingår representanter för de viktigaste etniska och politiska grupperingarna på Krim samt experter och andra intressentgrupper från Ukrainas centraladministration, Ryska federationen, EU, Turkiet och andra länder i Svartahavsområdet. Projektet verkställs av den internationella frivilligorganisationen PATRIR och finländska experter på språkpolitik och minoritetsfrågor har också engagerats i frågorna.

### Transnistrien

Transnistrien deklarerade sig självständigt från Moldavien 1990, vilket ledde till en väpnad konflikt. Sedan sommaren 1992 har det inte förekommit väpnade sammandrabbningar på området. Ingen stat har erkänt Transnistriens självständighet.

Finland har via ambassaden i Bukarest och genom anslag för lokalt samarbete stött projektet *Transnistrian Dialogues* som syftar till att skapa kontakter och uppmuntra till samarbete mellan frivilligorganisationer och företag på bägge sidor om

floden Nistru (Dnestr). På längre sikt vill man stärka förtroendebyggande åtgärder och bistå OSSE-ledda 5+2-förhandlingar för att lösa den transnistrisk konflikt.

CMI inleder som bäst ett dialogprojekt i Moldavien som är jämförbart med dialogprojektet på Krim. CMI-projektet är ett exempel på hur Finland bistår lokala och finländska frivilligorganisationers fredsmäklings- och dialogprojekt, vilket i förlängningen bygger upp finländsk kompetens i fredsmäklning.



## UNEP

Finland stödjer FN:s miljöprogram (UNEP) i ett program som syftar till att stärka integreringen av miljöhänsyn i fredsmäklning, fredsbevarande och fredsbygge. Programmet granskar gemensamma naturtillgångar och miljöhot, inte endast som bakomliggande orsaker till konflikter, utan även som tänkbar motor för att öka förtroendet, dialogen och samarbetet mellan splittrade samfund och länder.

När det gäller miljödiplomatien har programmet som mål att stödja FN:s

medlemsländer och andra relevanta aktörer för att identifiera spänningar och samarbetsmöjligheter som gäller naturresurser och miljö samt för att skapa neutrala ramar för informationsutbyte och dialog om temat. I tillägg till ett neutralt expertstöd är det viktigt att bygga upp den lokala kapaciteten. Inom ramen för programmet bedriver UNEP nära samarbete med andra FN-aktörer, Europeiska unionen samt forskningsinrättningar och frivilligorganisationer.

## 5. Finansiering

En viktig faktor i en förstärkt fredsmäklingskapacitet är finansieringen. Med ekonomiska resurser får Finland internationell uppmärksamhet och internationellt inflytande också i fredsmäklingsfrågor.

Fredsmäklingsåtgärderna berör ofta utvecklingsländer eller till befolkningsgrupper i dessa länder och då uppfyller finansieringen i allmänhet kriterierna för utvecklingsbistånd (ODA). Fredsmäklingsfinansieringen har emellertid vissa särdrag: fredsprocesserna är riskfyllda och oförutsebara, situationerna uppstår och förändras snabbt och processerna är känsliga och konfidentiella. Ofta handlar det bara om att skapa förutsättningar för en fredsprocess och öka förtroendet mellan parterna. Effekterna kan utvärderas först i ett längre tidsperspektiv beroende på hur omvärlden och det politiska läget utvecklar sig.

Det traditionella utvecklingssamarbetet lämpar sig på grund av dessa särdrag inte som sådant för fredsmäkling. Det är därför ändamålsenligt att utarbeta ett separat handläggningsförfarande för fredsmäklingsprojekt och på så sätt föra ODA -projektförslag i direkt anknytning till fredsmäkling för avgörande till den minister som ansvarar för biståndsanslagen.

Alltid handlar det emellertid inte om ODA-finansiering. Därför behövs det också separat fredsmäklingsfinansiering. Den finansiering för detta ändamål som utrikesministeriet tog i bruk 2010 ska fortsätta och om möjligt höjas.

### **Åtgärder på nationell nivå:**

- En separat projekthandläggningsmodell för finansieringen av fredsmäkling införs där projekten förs till den minister som ansvarar för biståndsanslagen för avgörande
- Höjda separata fredsmäklingsanslag för finansiering av annan än ODA-verksamhet.
- I linje med regeringsprogrammet undersöks möjligheterna till flexibel resursanvändning genom en stabilitetsfond.

Det är skäl att uppmärksamma statistikföringen av fredsmäklingsfinansieringen eftersom den gör det lättare att uppskatta totalfinansieringen och göra internationella jämförelser kring satsningarna på fredsmäkling. Utrikesministeriet följer de spelregler som har antagits gemensamt i OECD:s biståndskommitté (DAC) och försöker påverka dem så att fredsmäklingen beaktas mera explicit än i dagsläget.

Vissa europeiska stater har upprättat tväradministrativa stabiliseringsfonder som innehåller både ODA-medel avsedda för utvecklingssamarbete och icke ODA-medel. Möjligheterna till flexibel resursanvändning genom ett stabiliseringsinstrument ska utredas utgående från regeringsprogrammet.

# FÖRKORTNINGAR

ACCORD	African Centre for the Constructive Resolution of Disputes
APF	African Peace Facility
AICHR	ASEAN:s kommission för mänskliga rättigheter, ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights
AIPR	ASEAN Institute for Peace and Reconciliation
AoC	Civilisationernas allians, United Nations Alliance of Civilizations
ASEAN	De sydostasiatiska ländernas organisation, Association of Southeast Asian Nations
AUHIP	AU:s högnivåpanel för Sudan, African Union High-Level Implementation Panel on the Sudan
CMC	Krishanteringscentret, Crisis Management Centre
CMI	Crisis Management Initiative
CPA	Det övergripande fredsavtalet för Sudan, Comprehensive Peace Agreement
DPA	FN:s politiska avdelning, United Nations Department of Political Affairs
EU	Europeiska unionen
EUH	Europeiska avdelningen för yttre åtgärder
FINCENT	Försvarsmaktens Internationella Center, The Finnish Defence Forces International Centre
FM	Finansministeriet
FN	Förenta nationerna
FSM	Försvarsministeriet
FNSR	FN:s säkerhetsråd
ICC	Internationella brottmålsdomstolen, International Criminal Court
IFs	EU:s stabilitetsinstrument, Instrument for Stability
IM	Inrikesministeriet
JM	Justitieministeriet
JPO	Biträdande expert inom FN, Junior Professional Officer
MSU	FN:s stödenhet för fredsmäklning, Mediation Support Unit
OAS	Organisationen för de amerikanska staterna, Organization of American States
ODA	Offentligt utvecklingsbistånd, Official Development Assistance

OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, Organization for Economic Cooperation and Development
OIC	Islamiska konferensorganisationen, Organisation of the Islamic Conference
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PATRIR	The Peace Action, Training and Research Institute of Romania
PbP	Peace-Building Partnership
PYM	Anslag för lokalt samarbete
RECS	Afrikas regionala organisationer, Regional Economic Communities
SIDA	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Swedish International Development Agency
SRK	Statsrådets kansli
TAC	ASEAN:s vänskaps- och samarbetspakt, Treaty of Amity and Cooperation
TAPRI	Tammerfors fredsforskningsinstitut
UM	Utrikesministeriet
UN	Förenta nationerna FN, United Nations
UNAMID	FN:s och AU:s fredsfrämjande insats i Darfur, United Nations African Union Mission in Darfur
UNDP	FN:s utvecklingsprogram, United Nations Development Programme
UNEP	FN:s miljöprogram, United Nations Environment Programme
UNITAR	FN:s utbildnings- och forskningsinstitut, United Nations Institute for Training and Research
UNPOS	FN:s Somaliakontor, United Nations Political Office for Somalia
UPI	Utrikespolitiska institutet

# UTRIKESMINISTERIETS PUBLIKATIONER

## 11 / 2011

ISSN 0358-1489  
ISBN 978-951-724-974-4  
PDF ISBN 978-951-724-975-1