



Förenta nationernas

Guide för effektiv fredsmedling

Förenta nationernas guide för effektiv fredsmedling publicerades som en bilaga till generalsekreterarens rapport om stärkande av fredsmedlingens roll vid fredlig lösning av tvister, konfliktförebyggande och konfliktlösning (*Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution* (A/66/811, 25 June 2012)).

Publikationen distribueras av enheten för stöd till fredsmedling (Mediation Support Unit (MSU)), vid avdelningen för politik och fredsmedling vid Förenta nationernas politiska avdelning. MSU tillhandahåller biträdande tjänster till Förenta nationernas, medlemsstaters, regionala och subregionala organisationers och andra relevanta partners initiativ för fredsmedling och fredsfrämjande. Enheten är också stället där institutionell kunskap, erfarenheter och bästa praxis om fredsmedling samlas.

En mobilapplikation av Guiden för effektiv fredsmedling finns också tillgänglig på Förenta nationernas Peacemaker-webbplats:

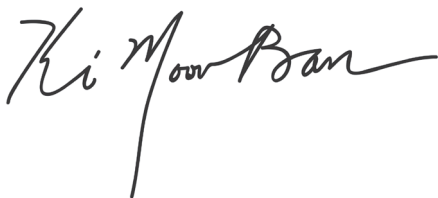
www.peacemaker.un.org

Förord

Fredsmedling är en av de mest effektiva metoderna för förebyggande, hantering och lösning av konflikter. För att vara effektiv kräver dock en fredsmedlingsprocess mer än att en individ med hög profil utses till tredjepart. Parterna i konflikten behöver ofta övertygas om fördelarna med fredsmedling och fredsprocesser måste ha ett starkt politiskt, tekniskt och finansiellt stöd. Sporadiska och illa koordinerade fredsmedlingsansträngningar – även när de inleds med bästa avsikter – främjar inte målet att uppnå varaktig fred.

Förenta nationernas guide för effektiv fredsmedling har planerats till stöd för yrkesmässig och trovärdig fredsmedling överallt i världen. Detta koncisa referensdokument omfattar en stor mängd erfarenheter som fredsmedlare insamlat på det internationella, nationella och lokala planet. Det stöder sig också på åsikter hos dem som gynnats av lyckade fredsmedlingsprocesser samt på åsikterna hos dem som har lidit av misslyckade fredsmedlingsförsök.

Trots att alla tvister och konflikter är unika och kräver specifika angreppssätt, finns det goda förfaranden som alla fredsmedlare borde ta som utgångspunkt. Denna publikation strävar efter att hjälpa parterna stärka sina kunskaper i effektiv fredsmedling och hjälpa fredsmedlare maximera möjligheterna för framgång. Jag rekommenderar denna Guide till alla som är involverade i fredsmedling eller som är intresserade av detta grundläggande verktyg för fredlig lösning av tvister och konflikter.



Ban Ki-moon

Förenta nationernas generalsekreterare

September 2012

Introduktion

Förenta nationernas stadga identifierar fredsmedling som ett viktigt medel för fredlig lösning av tvister och konflikter, och fredsmedling har visat sig vara ett effektivt instrument för att åtgärda konflikter både inom stater och mellan stater. Förenta nationernas handbok om fredlig lösning av konflikter mellan stater (*The United Nations Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes between States* (1992)) bidrog till att utveckla förståelsen av fredsmedling i konflikter mellan stater och utgör fortfarande en nyttig resurs.

Generalsekreterarens rapport om stärkande av fredsmedling och dess stödfunktioner (*Enhancing mediation and its support activities* (S/2009/198)) behandlade fredsmedlingsutmaningar som Förenta nationernas och dess partner möter och utformade några synpunkter för att stärka fredsmedlingsprocesser. Aktörer inom fredsmedling fortsätter att anpassa sitt angreppssätt och sin kapacitet att besvara konflikters förändrade karaktär, i synnerhet som ett uttryck för deras erkänsla av att inomstatliga konflikter utgör ett hot för internationell och regional fred och säkerhet. Generalförsamlingens resolution 65/283 om stärkande av rollen för fredsmedling vid fredlig lösning av tvister och vid förebyggande och lösning av konflikter (*Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution*), vilken antogs genom konsensus, erkände den ökade användningen av fredsmedling, reflekterade över aktuella utmaningar som det internationella samfundet möter i fredsmedlingsansträngningar och uppmanade nyckelaktörer utveckla sin fredsmedlingskapacitet. Generalförsamlingen begärde också att generalsekreteraren, i samråd med medlemsstaterna och andra relevanta aktörer, skulle utveckla riktlinjer för en mer effektiv fredsmedling, med beaktande bl.a. av erfarenheter som erhållits i tidigare och pågående fredsmedlingsprocesser.

Guiden har utarbetats för att bemöta generalförsamlingens begäran och i enlighet med Förenta nationernas stadga och den strävar efter att tjänstgöra som stöd vid utformningen och hanteringen av fredsmedlingsprocesser. Den är avsedd som en resurs för fredsmedlare, stater och andra aktörer som stöder fredsmedlingsansträngningar, men är också relevant för parter i konflikter, medborgarsamhället och andra intressegrupper. Den betonar behovet av en god förståelse av fredsmedling och en uppskattning av både dess potential och dess begränsningar som ett sätt för förebyggande, hantering och lösning av konflikter.

Om guiden

Guiden bygger på det internationella samfundets erfarenheter. Bidrag från medlemsländer, Förenta nationernas system, regionala, subregionala och andra internationella organisationer, medborgarorganisationer, kvinnogrupper, religiösa ledare, det akademiska samfundet samt fredsmedlare och fredsmedlingsspecialister utgjorde underlag för utarbetandet av guiden.

Denna guide är inte en uttömmande analys av fredsmedling, och den strävar inte heller efter att behandla varje särskilt behov eller angreppssätt hos olika fredsmedlare, vare sig det gäller stater, multilaterala, regionala eller subregionala organisationer, medborgarorganisationer eller nationella fredsmedlare. I stället strävar guiden efter att behandla några huvudpunkter, i synnerhet behovet av en mer yrkesmässig inställning till fredsmedling, kravet på koordination, koherens och komplementaritet inom ett område som håller på att bli allt mer fullpackat och behovet av mer involverande fredsmedlingsansträngningar.

För att behandla dessa frågor identifierar guiden ett antal viktiga grundläggande frågor som bör beaktas i fredsmedlingsansträngningar: beredskap, samtycke, opartiskhet, inklusivitet, nationellt ägarskap, internationell rätt och normativa ramar, fredsmedlingsansträngningens koherens, koordination och komplementaritet och fredsavtal av hög kvalitet. Guiden förklarar varje grundläggande fråga, skisserar upp några potentiella utmaningar och dilemman för fredsmedlare och kommer med några råd. I guiden erkänns den komplexa naturen av den omgivning inom vilken fredsmedlare arbetar och att fredsmedlare i flera situationer stöter på problem och svårigheter som de eventuellt inte kan lösa. Varje situation måste behandlas olika och i sista hand beror ett lyckat slutresultat på den politiska viljan hos parterna i konflikten. Ett noggrant beaktande av dessa grundläggande frågor kan dock öka möjligheterna för en framgångsrik process, minska möjligheten för misstag av fredsmedlaren och bidra till att skapa en mer omgivning som är gynnsammare för fredsmedling.

Fredsmedlingens logik

Fredsmedling förekommer ofta parallellt med fredsfrämjande, *bona officia* och dialogansträngningar. Fredsmedling har dock sin egen logik och sitt eget angreppssätt, och några led i dessa kan vara relevanta för andra angreppssätt för fredlig tvistlösning.

Fredsmedling är en process genom vilken en tredjepart bistår två eller flera parter, med deras samtycke, i syfte att förhindra, hantera och lösa en konflikt genom att hjälpa parterna ta fram avtal som är ömsesidigt godtagbara. Utgångspunkten för fredsmedling är att parterna i en konflikt i gynnsamma förhållanden kan förbättra sina förbindelser och övergå till att samarbeta. Resultaten från fredsmedling kan vara begränsade, så att de endast behandlar särfrågor för att begränsa och hantera en konflikt, eller också kan de tackla ett omfattande urval av frågor i ett övergripande fredsavtal.

Fredsmedling är ett frivilligt åtagande där parternas samtycke är avgörande för en livsduglig process och ett varaktigt slutresultat. Fredsmedlarens roll påverkas av karaktären av hans eller hennes relation till parterna i konflikten: fredsmedlare har ofta betydande möjligheter att komma med förslag som gäller förfarandet och hanteringen av processen, medan utrymmet att komma med innehållsmässiga förslag varierar och kan förändras med tiden.

I stället för att vara en rad diplomatiska ad hoc-åtaganden, är fredsmedling en flexibel men strukturerad verksamhet. Den börjar i det ögonblicket fredsmaklären inleder kontakterna med parterna i konflikten och andra intressegrupper för att förbereda processen - och kan inbegripa informella "förhandlingar om förhandlingar" - och kan komma att utsträcka sig till tiden efter undertecknandet av avtal, även om uppgiften att underlätta genomförandet av avtalen bäst kan utföras av andra.

En effektiv fredsmedlingsprocess svarar på konfliktens särdrag. Den beaktar konfliktens orsaker och dynamik, parternas ställningstaganden, intressen och koherens, behoven hos samhället i stort samt den regionala och internationella miljön.

Fredsmedling är specialiserad verksamhet. Genom en yrkesmässig inställning tillhandahåller fredsmedlare och deras team en buffert för parterna i konflikten och ingjuter förtroende för processen och tillit till att en fredlig lösning går att uppnå. En bra fredsmedlare främjar meningsutbyte genom att lyssna och genom dialog, skapar en

samarbetsanda genom problemlösning, säkerställer att förhandlingsparterna har tillräckligt med kunskaper, information och färdigheter för att kunna förhandla med förtroende och utvidgar processen så att den också inbegriper lämpliga intressegrupper från olika segment i samhället. Fredsmedlare lyckas bäst bistå förhandlingsparter utforma avtal när de har goda bakgrundskunskaper, är tålmodiga, har en balanserad inställning och är diskreta.

Effektiv fredsmedling behöver stöd från omgivningen; de flesta konflikterna har en stark regional eller internationell dimension. Andra staters handlande kan bidra till att förstärka den lösning som uppnåtts genom fredsmedlingen, eller också försvaga den. En fredsmedlare behöver stå emot yttre press och undvika orealistiska tidsfrister, samtidigt som fredsmedlaren arbetar för att utveckla stöd från parter för fredsmedlingen. I vissa omständigheter kan fredsmedlarens förmåga att utnyttja incitament eller avskräckningsmedel som andra aktörer tillhandahåller bidra till att uppmuntra parterna att förbinda sig till fredsprocessen.

Redan genom sin existens påverkar en fredsmedlingsprocess maktbalansen och de politiska kalkylerna inom och mellan olika grupper. Fredsmedlare och det internationella samfundet, i egenskap av stödaktörer, måste vara mottagliga både för de positiva och för de eventuella negativa konsekvenserna av en fredsmedlingsprocess. Fredsmedlare måste bevara möjligheten att antingen lägga sitt engagemang på is eller att dra sig tillbaka. Detta kan vara lämpligt om de bedömer att parterna förhandlar i ond tro, om den aktuella situationen strider mot internationella rättsliga förpliktelser eller om andra aktörer manipulerar processen och begränsar fredsmedlarens spelrum. Detta är dock ett känsligt politiskt beslut där riskerna med ett tillbakaträdande måste vägas mot värdet av att hålla parterna vid förhandlingsbordet i en vacklande process medan alternativa medel för fredlig tvistlösning utforskas.

Fredsmedling lämpar sig inte för alla konflikter. Det finns några indikatorer som tyder på potential för effektiv fredsmedling. För det första måste parterna i konflikten vara positivt inställda till att försöka förhandla fram en lösning. Detta är det viktigaste. För det andra måste fredsmedlaren vara godkänd, trovärdig och ha ett bra stöd och för det tredje måste det råda ett allmänt samförstånd på regional och internationell nivå att stödja processen. I situationer där en effektiv fredsmedlingsprocess hindras, kan andra insatser behövas för att undvika att konflikten eskalerar eller för att lindra mänskligt lidande. Trots detta bör man konstant anstränga sig för att hålla sig engagerad, i syfte att kunna identifiera och ta fasta på eventuella möjligheter för fredsmedling i framtiden.

Grundläggande principer för fredsmedling

Avsnittet nedan drar upp viktiga grundläggande principer för fredsmedling, vilka kräver beaktande i en effektiv process.

Beredskap

Ansvarsfull och trovärdig fredsmedling kräver noggranna förberedelser. Beredskap kombinerar de individuella kunskaperna och färdigheterna hos fredsmedlaren med ett sammanhängande team av specialister samt med det nödvändiga politiska, finansiella och administrativa stödet från den fredsmedlande instansen.

Trots att det inte förutbestämmer slutresultatet, omfattar beredskap utvecklandet av strategier för de olika faserna (såsom fasen för preliminära förhandlingar, de egentliga förhandlingarna och genomförandet), utifrån en övergripande konfliktanalys och kartläggning av intressegrupper, inbegripet en granskning av tidigare fredsmedlingsinitiativ. Eftersom en fredsmedlingsprocess aldrig är lineär och alla element inte helt och hållet kan kontrolleras, måste strategierna vara flexibla för att reagera på en omgivning i förändring.

Beredskap ger fredsmedlaren en möjlighet att styra och övervaka fredsmedlingsprocessen, bidrar till att stärka förhandlingskapaciteten hos parterna i konflikten och andra intressegrupper (där det behövs), hjälper dem uppnå avtal och vinna stöd (också bland internationella aktörer) för genomförandet. En fredsmedlare som förberett sig väl och som har ett gott understöd kan hantera förväntningar och vidmakthålla en känsla av brådska utan att ty sig till enkla och snabba lösningar, samt effektivt svara på möjligheter och utmaningar i processen som helhet.

Väglledning

Beredskap för fredsmedling är främst ett ansvar som ligger hos de stater eller organisationer som strävar efter att ha en fredsmedlande roll. Dessa instanser bör vara beredda att:

- Binda upp resurser för snabb respons och för att upprätthålla stöd för fredsmedlingsprocesser, inbegripet att skicka ut personal på fortlöpande basis för medellånga och långvariga insatser.
- Välja en kompetent fredsmedlare med erfarenhet, färdigheter, kunskaper och kulturell lyhördhet för den specifika konfliktsituationen. Fredsmedlaren bör vara en person ansedd som objektiv, opartisk, auktoritativ och hederlig. Fredsmedlaren behöver en viss nivå av senioritet och tyngd i förhållande till konfliktens kontext och måste vara acceptabel för parterna i konflikten. Vissa tvister kräver diskreta insatser medan andra däremot behöver initiativ med en högre profil.
- Förstärka fredsmedlaren med ett specialistteam, i synnerhet med sakkunniga inom planering av fredsmedlingsprocesser, specialister på vissa områden eller regioner och rättsliga rådgivare, samt också med logistiskt och administrativt stöd samt säkerhetsstöd. Tematiska experter bör sändas ut vid behov.
- Utföra konfliktanalyser och regelbundna interna utvärderingar av processen för att vid behov införa ändringar i fredsmedlingsstrategierna.
- Tillhandahålla vederbörlig förberedelse, introduktion och utbildning för fredsmedlare och deras team. Alla medlemmar i teamet bör förstå genusdimensionen i deras respektive expertisområden.
- Införa en balans mellan kvinnor och män i fredsmedlingsteam. Detta sänder också en positiv signal till parterna i fråga om sammansättningen av deras delegationer.

Samtycke

Fredsmedling är en frivillig process som kräver samtycke av parterna i konflikten för att vara effektiv. Utan samtycke är det osannolikt att parterna förhandlar i god tro eller att de förbinder sig vid medlingsprocessen.

Flera olika faktorer kan påverka huruvida parterna i en konflikt samtycker till fredsmedling. Fredsmedlingsprocessens integritet, säkerhet och förtroelighet är viktiga element för att odla parternas samtycke, parallellt med godtagbarheten av fredsmedlaren och den fredsmedlande instansen. Den avgörande faktorn är dock konfliktens dynamik och huruvida parterna ger sitt samtycke till fredsmedling eller inte kan bero på ett intresse att uppnå politiska mål genom militära medel, på politiska, ideologiska eller psykologiska faktorer, eller på yttre aktörers handlande. I vissa situationer kan parterna också förkasta fredsmedlingsinitiativ när de inte förstår vad fredsmedling är och ser det som ett hot mot deras självbestämmanderätt eller som yttre inblandning. I en konflikt med flera aktörer kan vissa men inte alla parter i konflikten samtycka till fredsmedlingen och försätta fredsmedlaren i en svår situation där inledandet av fredsmedlingsprocessen bara fått partiellt samtycke. Och även i situationer där samtycke getts, behöver detta inte alltid innebära ett fullt engagemang i fredsmedlingsprocessen.

Samtycket kan ibland ges stegvis, först i begränsad form för att diskutera specifika frågor, innan en mer övergripande fredsmedlingsprocess godkänns. Samtycket kan ges uttryckligen eller mer informellt (genom mellanhänder). Försiktiga uttryck för samtycke kan bli mer explicita i och med att tilliten till processen ökar.

Ett samtycke som redan getts kan senare tas tillbaka, i synnerhet när det finns meningsskiljaktigheter inom en part. Beväpnade eller politiska grupper kan splittras upp, vilket skapar ytterligare press på förhandlingsprocessen. Vissa utbrytargrupper kan dra sig tillbaka från fredsmedlingen helt och hållet och försöka få processen att spåra ur.

Vägledning

Fredsmedlare måste skapa ett samförstånd med parterna i konflikten om fredsmedlarens roll och fredsmedlingens grundregler. Detta samförstånd kan påverkas av formella mandat som potentiella fredsmedlingsansträngningar fått eller av informella arrangemang med parterna. Med utgångspunkten i detta, måste fredsmedlare:

- Förstå vems samtycke som är nödvändigt för att en livsduglig fredsmedlingsprocess ska kunna börja. Om endast vissa av parterna i konflikten samtycker till fredsmedlingen, kan fredsmedlaren vara tvungna att inleda processen med de parter som samtycker och gradvis utvidga kretsen av samtyckande parter. Ett sådant omdöme av "tillräckligt samtycke" bör basera sig på en analys av de olika grupperingarna och en bedömning av eventuella konsekvenser av en fredsmedlingsprocess som till en början är begränsad, samt risken för att utestängda parter får processen att spåra ur.
- Odla samtycke för att skapa utrymme för och god förståelse av fredsmedling. Informella kontakter ger parterna möjlighet att pejla läget utan att förbinda sig till en fullständig fredsmedlingsprocess; detta kan bidra till att behandla eventuella farhågor och osäkerheter.
- Samarbeta med lokala och samfundsbaserade aktörer och organisationer, inbegripet kvinnogrupper, samt externa aktörer som har tillträde till och förbindelser med parterna i konflikten för att uppmuntra till användning av fredsmedling.
- Använda förtroendeskapande åtgärder under olika stadier för att bygga upp förtroende mellan parterna i konflikten och mellan fredsmedlaren och parterna samt för att skapa tillit till fredsmedlingsprocessen.
- Vara konsekvent, transparent och opartisk vid hanteringen av fredsmedlingsprocessen och respektera förtroligheten.
- Bedöma med jämna mellanrum om processen åtnjuter tillräckligt med samtycke och vara beredd på variation i graden av samtycke medan fredsmedlingen pågår, arbeta för att få parterna i konflikten tillbaka till processen och, när det är lämpligt, utnyttja det inflytande som instanser som stöder parterna i konflikten eller andra tredjeparter har.

Opartiskhet

Opartiskhet är en hörnsten för fredsmedling – om en fredsmedlingsprocess ses som partisk, kan detta undergräva meningsfulla framsteg mot en lösning av konflikten. En fredsmedlare bör kunna leda en balanserad process som behandlar alla aktörer rättvist och bör inte ha något materiellt intresse i utfallet. Detta kräver också att fredsmedlaren kan tala med alla aktörer som är relevanta för lösningen av konflikten.

Opartiskhet är inte synonymt till neutralitet, eftersom en fredsmedlare, i synnerhet en fredsmedlare inom Förenta nationernas regi, vanligtvis har ett mandat att vidmakthålla vissa universella principer och värden och kan bli tvungen att uttryckligen informera parterna om dem.

Vägledning

För att uppfylla kravet på opartiskhet bör fredsmedlare:

- Säkerställa och försöka visa att processen och behandlingen av parterna är rättvis och balanserad, bland annat genom en effektiv kommunikationsstrategi.
- Vara transparenta med parterna i konflikten om lagar och normer som styr deras engagemang.
- Inte godkänna villkor för stöd från externa aktörer som skulle påverka processens opartiskhet.
- Undvika att bli förknippade med straffmässiga åtgärder mot parterna i konflikten som andra aktörer vidtagit och så långt som möjligt hålla den offentliga kritiken mot parterna i konflikten till ett minimum, samtidigt som fredsmedlaren kan ha rättframma meningsutbyten i enrum.
- Överlåta processen till en annan fredsmedlare, eller fredsmedlingsinstans, om de känner sig vara oförmögna att upprätthålla en balanserad och opartisk inställning.

Inklusivitet

Inklusivitet avser den utsträckning i vilken och det sätt på vilket åsikterna och behoven hos parterna i konflikten och andra intressegrupper är företrädade och integrerade i processen och i utfallet för fredsmedlingsansträngningarna. En inkluderande process kan mer sannolikt identifiera och behandla konfliktens grundorsaker och säkerställa att behoven hos de påverkade befolkningsgrupperna blir tillfredsställda. Inklusiviteten ökar också fredsavtalets legitimitet och nationella ägarskap och underlättar dess genomförande. Den minskar dessutom sannolikheten för att uteslutna aktörer undergräver processen. En inkluderande process innebär inte att alla intressegrupper deltar direkt i de formella förhandlingarna, utan den underlättar växelverkan mellan parterna i konflikten och andra intressegrupper och skapar mekanismer för att inkludera alla synpunkter i processen.

Det kan inte förutsättas att parterna i konflikten har legitimitet hos eller representerar den bredare allmänheten. Fredsmedlingsansträngningar som endast innefattar väpnade grupper kan sända en signal att våld belönas. Utöver att detta skapar förbittring i andra samhällssektorer, kan det uppmuntra andra att ta till vapen för att få en plats i förhandlingsbordet. Aktörer inom medborgarsamhället kan spela en avgörande roll för att öka legitimiteten av en fredsprocess och är potentiellt viktiga bundsförvanter. Kvinnliga ledare och kvinnogrupper är ofta effektiva fredsstiftare på samfunds-nivån och bör därför kopplas starkare till fredsmedlingsprocesser på hög nivå. Dock kan stöd från medborgarsamhället och andra intressegrupper inte tas för givet eftersom några av dessa aktörer kan ha hårdföra åsikter och motsätta sig fredsmedling.

När inkluderande processer planeras möter freds-mäklare flera utmaningar. Det kan förekomma situationer där alla parter i en konflikt inte vill engagera sig i fredsmedlingen, eller där de inte är en tillräckligt koherenta för att förhandla, varvid endast en partiell process är möjlig. Arresteringsordrar utfärdade av Internationella brottmålsdomstolen, sanktionsregimer och nationell och internationell terrorismförebyggande politik påverkar också det sätt på vilket vissa parter i konflikten kan engagera sig i en fredsmedlingsprocess. Fredsmedlare behöver skydda utrymmet för fredsmedling och sin förmåga att samarbeta med alla aktörer och samtidigt säkerställa att processen respekterar de relevanta rättsliga ramarna.

När fredsmedlare strävar efter att utvidga processen till andra intressegrupper kan de också möta restriktioner från parterna i konflikten, vilka i allmänhet vill fastställa vilka aktörer som involveras i processen samt hur och när detta ska ske. I vissa situationer kan en exklusivare dialog med parterna i en konflikt krävas för att få processen att avancera snabbt, t.ex. när eldupphör förhandlas, i synnerhet när parterna känner sig alltför utblottade politiskt eller om deras säkerhet kan komma att äventyras. Fredsmedlarna blir tvungna att bedöma komfortnivån hos parterna i konflikten och övertyga dem om värdet av ett utvidgat deltagande. De måste också balansera mellan att ha en transparent process och att skydda förhandlingarnas förtrolighet.

Fredsmedlare måste tampas med potentiella spänningar mellan inklusivitet och effektivitet. Fredsmedlingsprocesserna blir allt mer komplexa (och kan överbelastas) när förhandlingsunderlaget utvidgas och/eller flera olika fora används för att engagera aktörer på olika nivåer. Dessutom kan det vara svårt att engagera intressegrupper som inte är lätta att definiera eller som saknar en klar ledare, t.ex. sociala rörelser och ungdomsgrupper. Frågor av dessa slag understryker vikten av intressentkartläggning, planering och hantering av processen.

Vägledning

Fredsmedlare bör utifrån en övergripande kartläggning av alla parter i konflikten och intressegrupper:

- Identifiera den nivå av inklusivitet som behövs för att fredsmedlingen ska kunna börja och som krävs för en hållbar fred som beaktar behoven hos alla som påverkats av konflikten.
- Kommunicera med alla för hanteringen av konflikten behövliga parter och aktörer, och så att de andra förhandlingsparterna har kännedom om detta.
- Begränsa kontakterna med aktörer som dömts av Internationella brottmålsdomstolen till vad som är nödvändigt för fredsmedlingsprocessen.
- Främja förståelse bland parterna i konflikten av värdet av ett bredare deltagande och begränsa förhandsvillkoren för deltagande i processen till ett minimum.
- Säkerställa systematiska och strukturerade konsultationer med kvinnogrupper i ett tidigt skede i processen för att möjliggöra ett meningsfullt deltagande, med särskilda ansträngningar för att inkludera dem i fredsmedlingsprocessen.
- Uppmuntra parterna i konflikten att inkludera kvinnor i sina delegationer.
- Identifiera partner som kan hjälpa bygga upp medborgarsamhällets och andra relevanta intressegruppers förmåga att delta på ett effektivt sätt.
- Utveckla mekanismer för att utvidga deltagandet i processen och att engagera och inkludera olika perspektiv hos medborgarsamhället och andra intressegrupper under de olika faserna i fredsprocessen.
- Använda olika former av medier, inbegripet sociala medier och opinionsundersökningar, för att utvidga deltagandet, informera och engagera allmänheten och för att identifiera potentiella tvistefrågor.

Nationellt ägarskap

Nationellt ägarskap innebär att parterna i konflikten och samhället i stort förbinder sig till fredsmedlingsprocessen, dess avtal och till genomförandet av dem. Detta är av avgörande vikt eftersom det är samfunden som har påverkats mest av konflikten, det är parterna i konflikten som måste fatta beslut om att avsluta striderna, och samhället i sin helhet som måste arbeta mot en fredlig framtid. Trots att lösningar inte kan påtvingas, kan fredsmedlare hjälpa med att utarbeta idéer för att lösa frågor som ligger till grund för konflikten.

Det är dock utmanande för en utomstående fredsmedlare att identifiera vems ägarskap som är nödvändigt och att främja ägarskap i processen utanför kretsen av personer i en maktposition. Odlande och utövande av ägarskap kan kräva att förhandlingsförmågan stärks hos en eller flera av parterna i konflikten, samt hos medborgarsamhället och andra intressegrupper, för att möjliggöra deras effektiva deltagande i processen och deras förmåga att ta ställning till ofta komplicerade frågor. Den utsträckning i vilken processen är inkluderande påverkar direkt djupet av ägarskapet.

Nationellt ägarskap kräver att fredsmedlingsprocesserna anpassas till lokala kulturer och normer samtidigt som de också beaktar internationell rätt och normativa ramar.

Vägledning

När fredsmedlare främjar nationellt ägarskap bör de:

- Rådgöra noggrant med parterna i konflikten om utformningen av fredsmedlingsprocessen.
- Informera medborgarsamhället och andra intressegrupper om framstegen i fredsprocessen (med respekt för förtroeligheten, när det behövs) och skapa möjligheter för och stödja dem att aktivt ta del av frågor som gäller förfarandet och substansinnehållet.
- Ge vägledning till parterna i konflikten och hjälpa dem ta fram diskussionsämnen, och säkerställa att de får tillskriva sig förtjänsten för uppnådda avtal.
- Identifiera vilka parter i konflikten som kan behöva stöd för att stärka sin förhandlingsförmåga och underlätta tillgång till kapacitetsuppbyggande stöd.
- Uppmuntra och göra det möjligt för parterna i konflikten att informera sina grupperingar och konsultera med dem, inklusive med gräsrotsnivån, under loppet av fredsmedlingsprocessen.
- Vara medveten om särskilda kulturella tillvägagångssätt i fråga om förhandlingar och kommunikation och utnyttja dessa sätt till största möjliga fördel för processen, skapa kontakter med och försäkra stöd från lokala fredsmakare och, alltid när det är lämpligt, utnyttja lokala former för konflikthantering och tvistlösning.
- Skydda fredsmedlingsprocessen från otillbörligt inflytande från andra yttre aktörer, i synnerhet när det gäller realistiska yttre tidsfrister eller oförenliga agendor.
- Gör parterna i konflikten uppmärksamma på behovet av att balansera nationellt ägarskap med vikten av att få internationellt stöd för genomförandet av ett avtal.
- Utforma en kommunikationsstrategi för att hantera förväntningar både i fråga om vad och hur snabbt processen kan leda till resultat.

Internationell rätt och normativa ramar

Fredsmedling försiggår inom normativa och juridiska ramar som kan ha olika innebörd för olika fredsmedlare. Fredsmedlare utför sitt arbete på grundvalen av de mandat som de får av den utnämmande instansen och inom de gränser som den instansens regler och föreskrifter bildar. Sålunda arbetar Förenta nationernas fredsmedlare inom ramen för Förenta nationernas stadga, relevanta resolutioner av säkerhetsrådet och generalförsamlingen och organisationens förfaranderegler.

Fredsmedlare utför också sitt arbete inom ramar som består av internationella rättens bestämmelser för en viss situation, i främsta hand globala och regionala konventioner, internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och flyktingrätt och internationell straffrätt, inbegripet, där det är tillämpligt, Internationella brottmålsdomstolens Romstadga. Utöver bindande rättsliga förpliktelser, påverkas fredsmedlingsprocesser av normativa förväntningar, t.ex. i fråga om rättvisa, sanning och försoning, medborgarsamhällets medverkan och främjande av kvinnors självbestämmanderätt och deltagande i processen.

Förenlighet med internationell rätt och internationella normer bidrar till att stärka processens legitimitet och fredsavtalets hållbarhet. Det underlättar också ordnandet av internationellt stöd för genomförandet. Att balansera kraven från parterna i konflikten med normativa och rättsliga ramar kan dock vara en komplicerad process. Fredsmedlare måste ofta brottas med att snabbt få ett slut på våldet i sammanhang där det också finns ett klart behov att behandla kränkningar av mänskliga rättigheter och andra internationella brott. Den tillämpliga lagstiftningen behöver inte vara densamma för alla parter i konflikten, eller deras uppfattning om lagstiftningen kan variera. Dessutom tillämpas inte alla normer lika i olika nationella sammanhang och olika tolkningar kan också förekomma inom ett och samma samhälle, trots att det finns växande internationell konsensus i fråga om vissa normer.

Vägledning

Fredsmedlare måste få bakgrundsinformation och vara förtrogna med den tillämpliga internationella rätten och de normativa ramarna och de bör:

- Vara tydliga och förklara sitt mandat och de juridiska referensramar som är tillämpliga på deras arbete.
- Säkerställa att parterna förstår vad tillämpliga fördrag och den internationella rätten kräver och vilka begränsningar de medför.
- Säkerställa att kommunikationen med parterna i konflikten och andra intressegrupper i rättsliga frågor och om normativa förväntningar är följdriktig. Detta är särskilt viktigt i gemensamt ledda fredsmedlingsprocesser.
- Göra det klart att de inte kan stödja fredsavtal som förespråkar amnesti för folkmord, brott mot mänskligheten, krigsbrott eller grova kränkningar av mänskliga rättigheter, inbegripet sexuellt och genusbaserat våld. Amnestier för andra brott och för politiska brott, såsom landsförräderi och uppror kan tas upp för övervägande - och detta uppmuntras ofta - i situationer av icke-internationella beväpnade konflikter.
- Utforska med parterna i konflikten och andra intressegrupper tidsplaneringen och ordningsföljden för rättsliga och icke-rättsliga sätt att behandla brott som begåtts under loppet av konflikten.
- Balansera behovet att följa internationella normer utan att öppna för en advokatroll, underlätta tillträde för partner och medborgarsamhällets aktörer att samarbeta direkt med parterna i konflikten och andra intressegrupper i fråga om tillämpliga normer.

Koherens i, koordination av och komplementaritet för fredsmedlingsansträngningar

Det växande antalet och mångfalden av aktörer som är involverade i fredsmedling gör att koherens i, koordination av och komplementaritet för fredsmedlingsansträngningar är både nödvändigt och utmanande. Koherens omfattar avtalade och/eller koordinerade angreppssätt, medan komplementaritet avser behovet av en klar arbetsfördelning på basis av relativa fördelar bland fredsmedlingsaktörer som är verksamma på olika nivåer.

Åtgärder vidtagna av det internationella samfundet, inbegripet Förenta nationerna, regionala, subregionala och andra internationella organisationer, stater, medborgarorganisationer, nationella och lokala aktörer, påverkar alla fredsmedling, även om deras engagemang i en viss fredsmedlingsprocess varierar. Denna mångfald kan vara en fördel, eftersom varje aktör kan bidra med en unik insats vid olika stadier i en fredsmedlingsprocess. Men mångfalden innebär också en risk att aktörer arbetar med motstridiga mål och konkurrerar med varandra. Olika beslutsfattande organ, politiska kulturer, juridiska och normativa ramar, resursnivåer samt olika förfaranderegler för finanser och administration försvårar koherensen, koordinationen och komplementariteten.

Gemensamma eller gemensamt ledda fredsmedlingsinitiativ har använts som ett sätt att främja koordinationen bland regionala och internationella organisationer. Trots att de har tjänat viktiga politiska ändamål, har resultaten varit blandade. Det är i allmänhet att föredra att ha en enda ledande fredsmedlare från en enskild instans som utgår från ett strategiskt partnerskap och koordination med andra fredsmedlande instanser. Ledningen måste fastställas från fall till fall.

Koherent stöd till fredsmedlingsansträngningarna från internationella aktörer och följdriktiga meddelanden till parterna i konflikten är andra viktiga faktorer för skapandet av gynnsamma förhållanden för fredsmedling. Berörda stater och andra instanser är kanske inte direkt involverade i fredsmedlingen men påverkar ändå processen. Vängrupper och internationella kontaktgrupper, när de beaktar fredsmedlingens mål, är ofta till stor hjälp.

Vägledning

Organisationer, stater och andra instanser som bedriver fredsmedling bör beakta följande vägledning för att främja större koherens, koordination och komplementaritet i deras stöd till och engagemang i fredsmedlingsansträngningar:

- Fredsmedlingsprocesser bör ha en ledande fredsmedlare, helst från en enda instans. Fredsmedlingsinitiativ med två eller fler instanser bör grunda sig på ett enhetligt mandat från de berörda instanserna och de bör ha en enda ledande fredsmedlare. Detta bidrar till klarhet, minimerar *forums-hopping* bland parterna i konflikten och underlättar koordination och utvecklande av en enhetlig fredsmedlingsprocess.
- Beslutet om ledarskapet bör uppnås genom förhandlingar mellan relevanta instanser, med beaktande av konfliktens kontext och utifrån relativa fördelar. Närhet till parterna bör varken avfärdas eller tas för given som en automatisk fördel. Det att parterna i konflikten kan godkänna det fredsmedlande organet och dess fredsmedlare samt att fredsmedlingen potentiellt är effektiv bör vara nyckelfaktorer.
- Vid beslutsfattande om arbetsfördelningen inom fredsmedling bör organisatorisk kapacitet, förmåga och tillgängliga resurser beaktas.
- Aktörer inom fredsmedling bör samarbeta för att komma överens om graden av transparens och om koordinationsmekanismer för informationsutbyte. De bör samarbeta utifrån en gemensam fredsmedlingsstrategi, säkerställa följdriktiga meddelanden till parterna och undvika överlappning eller överbelastning av parterna med flera konkurrerande processer.
- Internationella aktörer bör överväga att inrätta koordinationsmekanismer, såsom vängrupper eller internationella kontaktgrupper, för att tillhandahålla följdriktigt politiskt stöd och resurser för fredsmedlingsansträngningar. De bör också vara medvetna om att det kan förekomma omständigheter där sådana grupper riskerar upprepa konfliktens dynamik, vilket vore till föga hjälp för processen.

Fredsavtal av hög kvalitet

Under loppet av en fredsmedlingsprocess uppnås olika slags avtal, allt från sådana som har ett begränsat tillämpningsområde, såsom avtal om eldupphör och arrangemang kring förfarandet gällande förhandlingarnas natur, till mer övergripande fredsavtal. Dessutom kan fredsmedling behövas i stadiet för genomförandet, fastän då i allmänhet av en annan grupp av aktörer för att undvika att avtalet på nytt öppnas för förhandlingar.

Fredsavtal bör leda till ett slut på våldet och erbjuda en plattform för att uppnå varaktig fred, rättvisa, säkerhet och försoning. I respektive situation bör man i mån av möjlighet både behandla tidigare orätter och skapa en gemensam vision för landets framtid, med beaktande av olika implikationer för alla samhällssegment. De bör också respektera internationell humanitär rätt, flyktingrätt och mänskliga rättigheter.

Fredsavtalets livsduglighet bestäms både av processens karaktärsdrag och av innehållet i avtalet. Avtalets varaktighet grundar sig i allmänhet på graden av politiskt engagemang hos parterna i konflikten, befolkningens acceptans, utsträckningen i vilken avtalet behandlar konfliktens grundläggande orsaker och huruvida det kan stå emot det tryck som genomförandet orsakar - i synnerhet huruvida det finns adekvata processer för behandling av eventuella meningsskiljaktigheter som uppstår under genomförandet.

Genomförande av fredsavtal är ofta i hög grad beroende på externt stöd. Det att instanser som tillhandahåller stöd för genomförandet och donatorinstanser i ett tidigt skede involveras i processen kan bidra till att uppmuntra iakttagande av tidvis svåra eftergifter som gjorts i förhandlingarna. Fastän yttre stöd är av avgörande betydelse för att säkerställa att parterna i konflikten har förmåga att genomföra avtalet, kan ett alltför stort beroende av yttre bistånd undergräva det nationella ägarskapet.

Vägledning

För att uppnå ett fredsavtal av hög kvalitet måste man under förhandlingarna och genomförandet fästa uppmärksamhet vid förfarandet, substansfrågor och institutionalisering av mekanismer som stöder fredlig konfliktlösning och som hindrar att en våldsam konflikt återuppstår. Fredsmedlare, parterna i konflikten, andra intressegrupper och stödaktörer bör överväga följande kriterier:

- Avtalet bör sträva efter att lösa de viktigaste tvistefrågor och missförhållanden som ledde till konflikten, antingen genom att behandla grundorsakerna direkt i avtalet eller genom att inrätta nya mekanismer och/eller institutioner för att med tiden behandla dem genom demokratiska processer.
- När en helhetslösning förefaller vara omöjlig att uppnå, bör fredsmedlaren fastställa med parterna i konflikten, och genom bredare förhandlingar, vad som minst måste uppnås för att inleda en fredlig inställning till behandlingen av de återstående frågorna i konflikten.
- När ett avtal inte kan uppnås om andra känsliga frågor, bör fredsmedlaren också hjälpa parterna i konflikten och andra intressegrupper att i avtalet införa valmöjligheter och mekanismer för hur dessa frågor kan behandlas vid en senare tidpunkt.
- Avtalen bör vara så exakta som möjligt för att begränsa mängden tvistefrågor som måste förhandlas under stadiet för genomförandet.
- Genusdimensionen bör vara klart uttalad i alla frågor, eftersom avtal som är genusneutrala ofta har visat sig vara skadliga för kvinnors välbefinnande, säkerhet och behov.
- Avtalen bör innehålla klara modaliteter för genomförande, tillsyn och tvistlösning för att kunna ta upp meningsskiljaktigheter som eventuellt uppstår under genomförandet. De bör också innehålla riktlinjer och prioriteter, varje parts skyldigheter samt realistiska tidtabeller.

- Lokal kapacitet och befintliga nationella infrastrukturer för konfliktlösning bör utvärderas och stärkas. Avtalen bör innehålla en stark tvistlösningsmekanism på olika nivåer som omfattar lokala och internationella aktörer, när det är lämpligt, så att problem kan lösas genast när de uppstår för att de inte ska eskalera.



Slutsatser

Guiden identifierar några av de viktigaste grundprinciperna för en effektiv fredsmedling och ger några förslag på hur de kan tillämpas i praktiken. Den talar för att fredsmedlare bör ha sakkunskap och att de bör få yrkesmässigt stöd och erkänner behovet av noggrann bedömning, vederbörlig planering och regelbunden uppföljning och utvärdering för att förbättra möjligheterna till framgång och för att minimera misstag begångna av fredsmedlare. Vikten av att fredsmedlingsprocesser får externt stöd understryks, med en betoning på behovet av samarbete mellan de instanser som är involverade i fredsmedlingen. Trots att alla dessa faktorer är viktiga, beror en lyckad fredsmedlingsprocess sist och slutligen på huruvida parterna i konflikten accepterar fredsmedlingen och förbinder sig till målet att uppnå ett avtal. Om parterna har en genuin vilja att utforska en förhandlad lösning, kan fredsmedlare spela en ovärderlig roll.

- 
- BEREDSKAP
 - SAMTYCKE
 - OPARTISKHET
 - INKLUSIVITET
 - NATIONELLT ÄGARSKAP
 - INTERNATIONELL RÄTT OCH NORMATIVA RAMAR
 - KOHERENS I, KOORDINATION AV OCH KOMPLEMENTARITET
FÖR FREDSMEDLINGSANSTRÄNGNINGAR
 - FREDSAVTAL AV HÖG KVALITET

