

■ Litteraturgranskningar

REDAKTÖR: RICKARD ANDERSSON

Svensson, Isak, Wallensteen, Peter, 2010. *The Go-Between. Jan Eliasson and the Styles of Mediation*. Washington DC: United States Institute of Peace.

ANDERS LIDÉN¹

Det är en utmaning att skriva något av värde både för akademisk teoribildning och praktiskt diplomatiskt hantverk. I nära samarbete med diplomaten Jan Eliasson försöker Isak Svensson och Peter Wallensteen i boken *The Go-Between* överbrygga gapet mellan teori och praktik, när det gäller internationell medling. Medling är kanske mer konst än vetenskap. Men det hindrar inte att ett vetenskapligt studium kan bidra till lärdomar och systematisera erfarenhet.

Svensson och Wallensteen lyckas väl i sitt försök. Deras metod är både deskriptiv och analytisk. De bidrar till en kunskapsbank om medling och utvecklar en begreppsapparat för jämförande studier av olika medlingsinsatser. De ger också viktiga uppslag till vidare forskning. Wallensteen är särskilt lämpad att försöka förena teori och praktik. Han har själv varit engagerad i praktisk medling i Bougainville, Papua Nya Guinea. Detta har han på ett underhållande sätt beskrivit i vänbo-

ken till Christer Jönsson, *Diplomacy in Theory and Practice* (Aggestam & Jerneck 2009).

Författarna utgår från sex olika medlingsinsatser. I samtliga medverkar Jan Eliasson. I det första fallet, Iran-Irak I 1980-86 är Eliasson medarbetare till Olof Palme. I övriga fall Iran-Irak II 1988-91, Nagorno-Karabakh 1994, Burma 1992, Sudan 1992 och Darfur 2007-08 är det Eliasson själv som medlar. I Burma och Sudan 1992 handlar det om humanitär medling. Dessa senare fall skiljer sig i hög grad från de övriga och där var Eliasson mest framgångsrik. I de andra fallen handlade det mer om makt och politik, ofta med fler intressenter och med mera på spel för parterna. Även dessa uppdrag skiljde sig åt sinsemellan. Det rörde sig i ett fall om en pågående väpnad konflikt, i ett annat att konsolidera en vapenvila och genomföra en fredsplan och i de övriga att intervensera i inhemska konflikter med olika antal aktörer och grad av inblandning utifrån.

Olikheten i de sex fallen gör det svårt att dra generella slutsatser, men författarnas analysmodell och frågeställningar kastar ljus över de avvägningar en medlare måste göra och de utmaningar han möter.

Författarna använder ett ganska brett medlingsbegrepp. Det inkluderar både ren facilitering, där medlaren bara är en kanal för kommunikation mellan parterna, och förhandlingar där medlaren är aktiv och formulerar förslag eller använder olika typer av påtryckningsmedel. Gunnar Jarring fick t ex 1967-72 inte kalla sitt uppdrag i Mellanöstern för medling, eftersom Israel ansåg att det skulle ge honom rätt att lägga fram egna förslag. När han till sist

1 Fil dr Anders Lidén är Sveriges ambassadör i Zimbabwe, Malawi och Mauritius. Han var Jan Eliassons särskilde assistent i Iran-Irak-medlingen 1988-91.
E-post: anders.liden@foreign.ministry.se

gjorde detta, avbröt Israel sitt samarbete med honom. De ville bara använda hans "good offices", en mellanhand, som förmedlar budskap mellan parter som av olika skäl inte kan kommunicera direkt med varandra. Detta var också ett exempel, där en part försöker påverka medlarens mandat, en möjlig komplikation, som författarna också pekar på.

Svensson och Wallensteen identifierar ett antal "stilar" som kan användas i medling. Det rör sig om, 1) omfattning; inblandning av få eller flera aktörer, 2) metod; tvingande eller fostrande, 3) sätt; konfidentiellt eller öppet, 4) fokus; snävt eller bredare fredsbegrepp. De undviker normativa resonemang kring vilken stil som är att föredra och går igenom hur stilarna använts av Eliasson i medlingens olika faser, samt hur Eliasson i övrigt använt olika instrument som stått till hans förfogande. De pekar på betydelsen av det mandat medlaren fått från en internationell organisation eller parterna själva och de resurser han har till sitt förfogande för den stil som väljs.

Om medlaren skall kunna använda tvång eller påtryckning för att få parterna i en viss riktning behövs resurser för detta. Eliasson hade i allmänhet begränsade resurser till sitt förfogande och fick därför oftast använda övertalning och verbala försök att påverka parterna. Just detta är Eliassons styrka. Han har en sällsynt övertalningsförmåga och hans personlighet lämpar sig främst till att skapa förtroende och få parter att känna sig bekväma med honom och förhoppningsvis i förlängningen också motparten. Eliassons enda egentliga påtryckningsmedel var hans rapporter till de organisationer, som gett honom hans uppdrag. Men styrkan i detta beror på om stormakterna i dessa organisationer är beredda att hjälpa till. En amerikansk förhandlare, med större resurser

för påtryckningar skulle ha bättre utsikter att använda en mer tvingande stil.

Eliassons öppenhet är också utmärkande för honom. Det hjälpte honom att bygga förtroende gentemot parterna. Men det betyder inte att han i varje medlingssituation skulle använda sig av öppenhet gentemot media för att nå resultat. Ibland krävs att media hålls utanför vad som händer i själva förhandlingarna, för att parter skall våga testa idéer och öppna för kompromisser. I synnerhet gäller detta när förhandlingarna går in i ett avgörande skede. Om medlaren i ett sådant läge vänder sig till media kan han helt förlora parternas förtroende. Men det är förstås, som författarna påpekar, viktigt hur man hanterar media. Media kan både hjälpa och stjäla en medlingsinsats. Man kanske inte som Jarring behöver vägra att säga något alls till media. Eliasson har genomgående varit skicklig på att anpassa kontakterna med media till vad som i varje läge är bäst för de pågående förhandlingarna, utan att avslöja för mycket eller bli utnyttjad i ett propagandakrig.

Att parterna vill ha en hemlig kanal kan vara ett tecken på att de är genuint intresserade av en lösning. Förhandlingar helt utan sådana kanaler talar snarast för att parterna ännu inte är mogna att göra upp. En av FN:s mest erfarna medlare sa mig en gång att typiskt för Cypernkonflikten var att inga allvarliga försök gjorts att öppna en hemlig kanal. Ännu idag ses heller ingen ärlig vilja till framsteg från parternas sida.

Författarna resonerar om de olika instrument, som en medlare har till sitt förfogande. Uppdraget, liksom den fas förhandlingarna befinner sig i, bestämmer självfallet vilka instrument som kan användas.

Författarna skriver om olika faser, inklusive när man går in i en medling och

när man avslutar sitt uppdrag. De framhåller att måttet på framgång inte bara bör vara om det blev en fredslösning eller inte. Som de skriver är i flera fall en medlingsinsats ett led mellan tidigare insatser och efterföljande. Ofta har kanske en kommunikationskanal kunnat upprättas, som längre fram leder till ett slut på väpnade fientligheter eller när parterna är mogna, ett fredsavtal. I några fall kan parterna ha hållits engagerade och en återgång till krig eller upptrappning av fientligheter undvikits. Själva processen kan tjäna som en ursäkt för parter att inte återgå till fientligheter.

De flesta medlingsinsatser handlar om att uppnå sådana delmål. Att hitta vad en lösning av en konflikt bör innehålla är inte så svårt. En större utmaning är att vid den rätta tidpunkten, när parterna är redo för det, vara på plats och underlätta för dem att komma överens. Genom att förmedla signaler mellan parterna kan medlaren också bidra till att båda uppfattar när denna tidpunkt infunnit sig. När så sker är det troligt att parterna inte längre behöver en medlare, utan kan förhandla direkt med varandra. En av författarnas slutsatser är att detta är något medlaren bör sträva efter.

Förtroendeskapande åtgärder eller överenskommelser om principer för att hålla processen igång och förebygga att atmosfären mellan parterna försämras är exempel på delmål. Vikten av tajming, något som också berörs i boken, kan inte nog understrykas. När parternas intresse av en uppgörelse sammanfaller i tiden, måste medlaren vara redo.

Den nytta medlaren gör är kanske inte alltid så spektakulär och uppenbar och han får kanske inte det beröm han förtjänar. Som författarna skriver, i de humanitära fallen Burma och södra Sudan, där

syftet var mer begränsat och väldefinierat, var det lättare att konstatera en framgång.

Författarna skriver om vikten av att diagnosera medlingssituationen. Detta tror jag är centralt. De specifika omständigheterna i varje fall bestämmer ofta hur framgångsrik en medling blir. Vilka är parternas och andra relevanta aktörers intressen eller agendor? Vilka syften har de med att acceptera en medlare? Är det av propagandaskäl, för att balansera ett underläge eller för att undvika att någon annan, mäktigare aktör, söker medla? Hur försöker parterna använda medlaren för egna syften? När är de mogna för ett genombrott? Finns det aktörer som vill förhindra framgång ("spoilers") eller sådana som vill kunna kontrollera en konflikt och kanske lösa den, fast på sina egna villkor? Det kan också förekomma att individer i medlaren eget team har en egen agenda. I Iran-Irak 1988-91 hade generalsekreterarens nära medarbetare Giandomenico Picco ett annat konkurrerande uppdrag, att förhandla med Iran om gisslan i Libanon, samtidigt som han ingick i Eliassons förhandlingsteam. Alla dessa olika agendor är något som medlaren måste försöka hantera.

Författarna nämner rättvisa och legitimitet som mål i ett "bredare" fredsbegrepp. Folkrätt och legitimitet är alltid viktiga redskap för en medlare. Eliasson utgick ofta från folkrätten och hävdade dess principer. Som författarna påpekar kan folkrättsliga principer användas för att skapa en plattform för den fortsatta medlingen, som parterna är bekväma med.

En medling är en förhandling, där parterna försöker utnyttja sina tillgångar för att maximera sina intressen. Principer och legitimitet kan bli en tillgång för en svagare part, ett sätt att neutralisera motpartens överläge på marken. Om medlaren hävdar sådana principer finns förstås samtidigt en

risk att den starkare parten försöker begränsa medlarens roll för att kunna förhandla direkt med motparten utifrån en styrkeposition.

Att direkt utmana en parts mest vitala intressen genom och hävda rättviseargument för att uppfylla ett bredare fredsbegrepp var däremot inte möjligt för Eliasson. Det hade krävt en helt annan typ av insats med en helt annan uppbackning. Författarna nämner 1991, då Pérez de Cuéllar lät avgöra skuldfrågan i Iran–Irak-konflikten, som exempel på ett bredare fredsfokus. Men exemplet är i detta sammanhang irrelevant. Medlingen var då redan över och Irak hade besegrats i ett annat krig. Händelsen var dessutom ett led i en annan förhandling med ett annat syfte, nämligen att få Irans hjälp med att befria gisslan i Libanon.

Under senare år har frågan blivit alltmer aktuell om man skall sträva efter absolut rättvisa eller något som båda parter kan leva med och som sparar människoliv och innebär ett slut på fiendtligheter. Som också sägs i boken är det senare kanske bästa vägen att på sikt nå fram till rättvisa. Även i detta är tajming väsentligt. Att göra det bästa till det godas fiende och tro på omedelbar rättvisa är kanske välmenande, men inte alltid så förnuftigt.

Svensson och Wallensteen avslutar med ett antal rekommendationer och ger uppslag till fortsatt forskning. De framhåller vikten av att de kunskaper om medling som finns görs tillgängliga för framtida medlare.

De föreslår också att medlare bör ha mer resurser i form av medarbetare som förenar olika kompetenser. Detta kan naturligtvis vara värdefullt, men måste liksom allt annat bedömas från fall till fall. Ibland är diskretion helt avgörande och inblandning av alltför många medarbetare riskabelt. Medarbetare kan, som jag

nämnde, också ha egna agendor, vilket kan försvåra medlingen. Parter kan av dessa skäl bli misstänksamma mot en medlare med alltför stor medarbetarstab.

Författarna framhåller mandatets betydelse och vikten av forskning kring hur dessa påverkat medlingen. En hög grad av flexibilitet i mandatet kan vara ett värde. Civilsamhällets roll är ofta viktig i konfliktlösningssammanhang. Kontakter med detta kan ske i informella former och behöver inte nödvändigtvis vara en del i mandatet. Men mandatet kan också ge nödvändig legitimitet åt en roll för dessa aktörer.

Författarna efterlyser mer forskning om medlingsstilar. Det kan vara svårt att fastställa vilken stil, som är mest effektiv för en medlare. Det beror förstas helt och hållet på sammanhang, mandat och resurser. Det hindrar dock inte att man i det enskilda fallet kan undersöka om en viss stil varit den mest effektiva.

De föreslår att olika stilar skall kunna användas parallellt. De nämner en möjlig arbetsfördelning mellan olika aktörer med olika stilar, också det ett lockande forskningsfält. Här kan vi se framför oss insatser av typ ”good cop, bad cop”.

Författarna pekar också på när motsättningar mellan interna fraktioner inom en förhandlande part försvårar en lösning, och föreslår studier om hur man samtidigt också skall kunna medla mellan dessa.

De vill också se mer forskning om humanitär medling och på vilket sätt den skulle kunna få effekter på det politiska området.

Slutligen framhåller de att medling bör ses i ett längre perspektiv och dess värde bedömas i förhållande till delmål och hur tidiga åtgärder kan ha haft effekter längre fram.

Genom sina rekommendationer inspirerar författarna till vidare forskning till

nytta för såväl teoretiker som praktiker. Inte minst mot den bakgrunden hade en fullständig litteraturförteckning i slutet av boken varit av värde. Om det var fråga om utrymme, kunde kanske kronologin i slutet ha utgått. I det fall, där jag själv medverkade, Iran-Irak 1988-91, känner jag inte riktigt igen mig i kronologin. Några felaktigheter förekommer och relevansen i en del uppgifter kan ifrågasättas.

Litteratur

Aggestam, Karin & Jerneck, Magnus, 2009. *Diplomacy in Theory and Practice: Essays in Honor of Christer Jönsson*. Malmö: Liber.

Hansson, Eva, 2011. *Growth without Democracy: Challenges to Authoritarianism in Vietnam*. Stockholm Studies in Politics 137. Stockholm: Stockholm University.

OLLE TÖRNQUIST¹

Det mesta av uppmärksamheten inom forskning, bistånd och nyhetsrapportering när det gäller demokratisering är fortfarande inriktad på hur man kan konstruera bästa möjliga institutioner inom politik, förvaltning och medborgerliga organisationer. På samma sätt har juridiskt bundna rättigheter satts före bred intresseorganisation, ideologi och politik. Maktrelationer, fördelningsfrågor och ekonomisk politik har kommit i skymundan. Då blir emellertid folkresningar som i dagens Nordafrika eller gårdagens Indonesien obegripliga överraskningar. Vi ser inte heller sambanden mellan Sydafrikas eller Brasiliens fackföreningar, sociala rörelser, politiska och sociala pakter och ekonomiska framsteg. Och det är nästan omöjligt att förstå demokratins svårigheter och möjligheter i ett ekonomiskt dynamiskt men politiskt repressivt land som Vietnam. Därför är Eva Hanssons avhandling ett viktigt steg mot en mer balanserad analys av demokratins villkor.

Hanssons avhandling analyserar arbetarnas möjligheter att främja sina intressen och kanske bidra till demokratisering i ett sammanhang som präglas av snabb ekonomisk tillväxt inom en rad exportsektorer tack vare auktoritärt styre och tillgång

¹ Olle Törnquist är professor i statskunskap och utvecklingsforskning vid Institutet för Statsvetenskap, Universitetet i Oslo. E-post: olle.tornquist@stv.uio.no