

Fredsbyggere?

Et studie av norske NGOer på Sri Lanka

Stine Ellingsen Grøndahl



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

November 2008

Skaper vi menneskeverd, skaper vi fred.
(Nordahl Grieg)

Forord

Denne masteroppgaven har vært en spennende og erfaringsrik prosess jeg ikke ville vært foruten. I forbindelse med arbeidet har jeg fått uunnværlig hjelp og støtte fra mange.

Først og fremst vil jeg takke mine veiledere Kristian Stokke og Olle Törnquist. Kristian for at han har delt sin kunnskap og interesse for Sri Lanka og ikke minst for fruktbare innspill gjennom hele prosessen. Olle, for hans kritiske og tankevekkende kommentarer til mine ideer.

Jeg er utrolig takknemlig overfor alle informantene som har tatt seg tid til å dele sin innsikt og erfaring med meg. Dette har vært grunnleggende for å gjennomføre oppgaven, og jeg er dypt takknemlig.

En stor takk vil jeg også rette mot alle mine medstudenter. Spesielt Inger Sandvold for sine presise og observante innspill, og Anne Marit Olsen for sine konstruktive og gjennomtenkte tilbakemeldinger. Studietiden hadde aldri vært det samme uten dere.

I tillegg vil jeg takke Mette Strømsø for nyttige tilbakemeldinger og interessante diskusjoner.

Til slutt vil jeg rette en takk til familien min for støtte og oppmuntring, tusen hjertelig takk!

Eventuelle feil og mangler som på tross av ovennevntes innsats har sneket seg inn i oppgaven, tar jeg det fulle og hele ansvar for.

Oslo, november 2008
Stine Ellingsen Grøndahl
Ordtelling: ca. 29 700 ord

Innhold

Forkortelser	8
Kart: Sri Lanka.....	10
1. INNLEDNING	11
1.1. Problemstillingen.....	12
1.2 Konflikten på Sri Lanka	13
1.3 Utvikling og humanitær bistand på Sri Lanka	15
1.4 Norge og norske NGOer på Sri Lanka	19
1.5 Oppgavens oppbygning.....	20
2. NGOER OG FREDSBYGGING	21
2.1 NGOer i bistandssektoren	21
2.2 Fredsbygging.....	22
2.3 NGOer bygger fred?.....	23
2.4 Den norske modellen.....	31
2.5 Oppsummering.....	32
3. METODE OG FORSKNINGSDSIGN	35
3.1 Casestudie.....	35
3.2 Enhetene i analysen.....	36
3.3 Datainnsamling og kildebruk.....	38
3.4 Reliabilitet og validitet.....	41
4. KONTEKSTEN RUNDT DE NORSKE NGOENE	43
4.1 Organisasjonens egne verdier og målsettinger	45
4.2 Forholdet til norske myndigheter	46
4.3 Forholdet til konflikten og sentrale aktører på Sri Lanka	56
4.4 Oppsummering.....	59

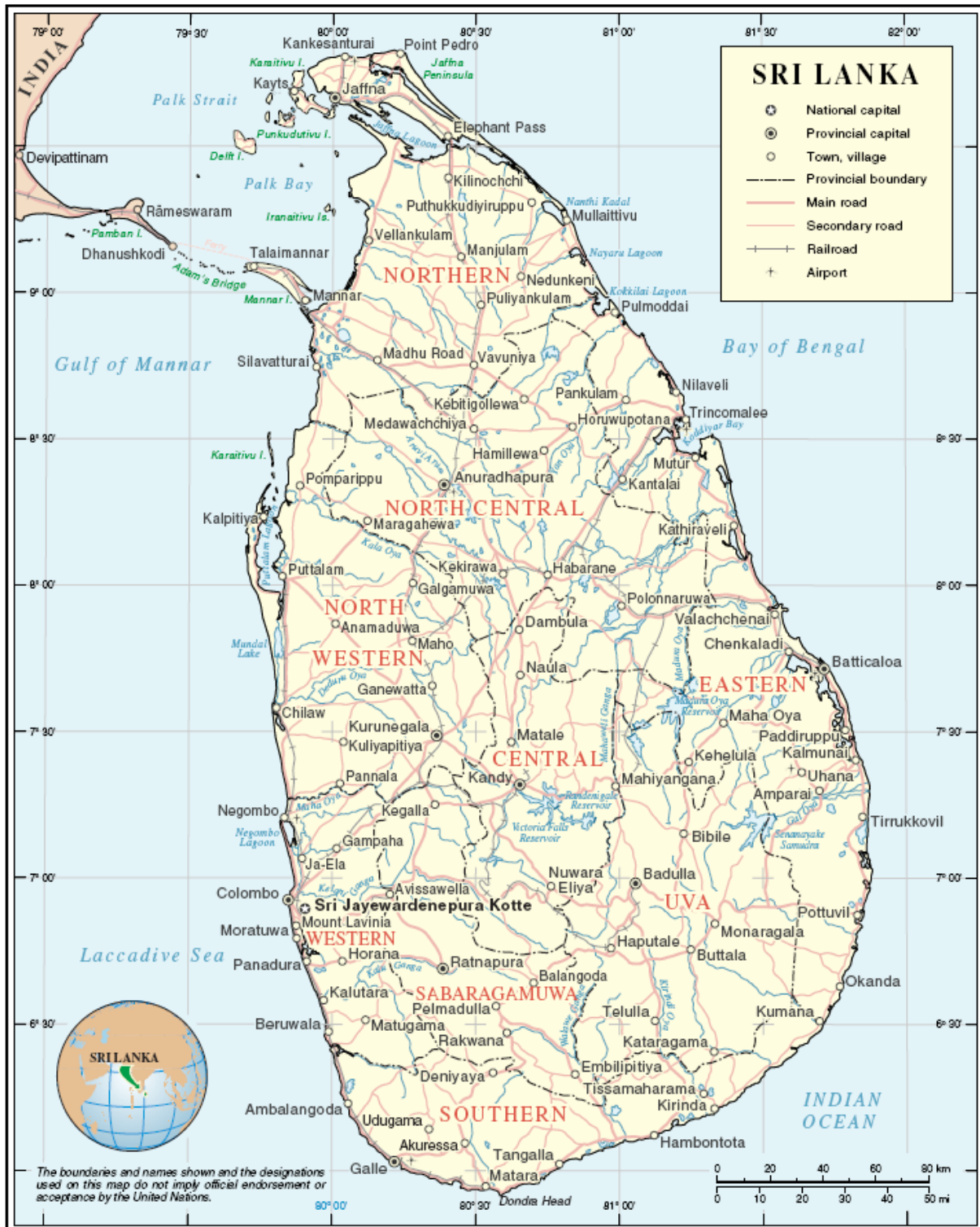
5. FREDSBYGGING – AKTIVITETER OG PROSJEKTER.....	61
5.1 Sikkerhet	61
5.2 Politisk rammeverk.....	64
5.3 Forsoning.....	65
5.4 Sosioøkonomisk grunnlag.....	66
5.5 Oppsummering.....	70
6. BETYDNINGEN FOR EN FRED PÅ SRI LANKA.....	71
6.1 Roller	71
6.2 Relasjoner?.....	76
6.3 Fremmet eller hemmet en fred?	81
7. AVSLUTNING	82
7.1 Oppsummering.....	82
7.2 Avsluttende betraktninger	84
Litteraturliste	86
Vedlegg I: Førstehåndskilder.....	100
Vedlegg II: Bilateral bistand til Sri Lanka gjennom norske NGOer, 2002-2007.....	101
Vedlegg III: DAC-sektorer i norsk bistand til Sri Lanka	109
Figurer	
Figur 4.1 Variabler som påvirker utgangspunktet til de norske NGOene.	44
Figur 4.2 Total bilateral bistand til Sri Lanka fra Norge. 2002 til 2007.	48
Figur 4.3 Bilateral bistand som er gått til utvikling, humanitære formål, konfliktløsning, stat og sivilsamfunn og næringsliv. 2002 til 2007.....	49
Figur 4.4 Prosentandel av norsk bilateral bistand som er kanalisert gjennom norske NGOer.	50
Figur 6.1 Norske NGOers relasjoner til norske myndigheter, den srilankiske regjeringen og LTTE	76

Forkortelser

ADB:	Asian Development Bank
ASB:	Arbeiter Samariter Bund
CFA:	Ceasefire Agreement
CHA:	Consortium of Humanitarian Agencies
CPA:	Centre for Policy Alternatives
DAC:	Development Assistance Committee
ECHO:	European Commission Humanitarian Aid
GOSL:	Government of Sri Lanka
HDI:	Human Development Index
HDR:	Human Development Report
HDU:	Humanitarian Demining Unit
ICLA:	Information, counselling and legal assistance
IDMC:	Internal Displacement Monitoring Centre
IMAS:	International Mine Action Standards
IMF:	International Monetary Fund
ISGA:	Interim Self Governing Authority
JBIC:	Japan Bank for International Cooperation
JVP:	Janatha Vimukthi Peramuna (People's Liberation Front)
LTTE:	Liberation Tigers of Tamil Eelam
NGO:	Non-governmental organisation
OD:	Operasjon Dagsverk

PA:	Peoples Alliance
P-TOMS:	Post-Tsunami Operational Management Structure
QIP:	Quick Impact Project
SAH:	Swiss Labour Assistance
SCiSL:	Save the Children in Sri Lanka
SLMM:	Sri Lanka Monitoring Mission
TEC:	Tsunami Evaluation Coalition
TRO:	Tamil Rehabilitation Organisation
TRO:	The Tamils Rehabilitation Organisation
UCDP:	Uppsala Conflict Data Program
UNF:	United National Front
UNP:	United National Party
UNHCR:	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF:	United Nations International Children's Fund
UPFA:	United People's Freedom Alliance

Kart: Sri Lanka.



1. Innledning

Siden 1990-tallet har konflikthåndtering og fredsbygging blitt viktige komponenter i utviklingsdebatten. Det ble et økende fokus på forholdet mellom utvikling og konflikt, noe som resulterte i en ny tilnærming til konflikthåndtering. Fra å fokusere på fraværet av personlig vold (negativ fred), startet man å vektlegge samfunnets sosioøkonomiske utvikling og menneskets sikkerhet, gjennom et fokus på menneskerettigheter, demokrati og humanitær bistand. Samtidig økte ikke-statlige organisasjoner (NGOer¹) sin tilstedeværelse i konfliktfylte områder. Ifølge den liberale tankegangen ble disse sett på som mer effektive og passende for å jobbe med fredsbygging enn andre statlige aktører fordi det ble hevdet at de er mindre synlige, billigere og mer fleksible (Ross og Rothman 1999:1). Denne tankegangen har også påvirket den norske utenrikspolitikken som fra 1990-tallet vektla et tett samarbeid mellom den norske staten og frivillige organisasjoner i bistandspolitikken, og videre i freds- og forsoningsprosesser.

Denne oppgaven vil fokusere på norske NGOers fredsbyggende arbeid på Sri Lanka under våpenhvileavtalen fra 2002 til 2008. Forholdet mellom utvikling og konflikt under denne perioden kan sies å ha tatt form i to typer innen den internasjonale bistanden; for det første gjennom donorenes forsøk på å gjøre bistanden betinget til en fremgang i fredsprosessen (se Netland 2007), og for det andre å støtte opp om fred gjennom rehabilitering og utvikling av de krigsrammede områdene (Holt 2005:187). Norge har vært en sentral aktør på Sri Lanka som tilrettelegger under denne fredsprosessen. Norge har også bidratt med bilateral bistand, blant annet gjennom de mange norske NGOene som operer i landet, både på humanitært grunnlag og som driver mer langsiktig utviklingsarbeid. Mitt overordnede spørsmål er ut i fra dette: Hvordan har de norske

¹ I denne oppgaven har jeg valgt å bruke betegnelsen "non-governmental organisation" (NGO) eller "ikke-statlige organisasjoner". Dette innebærer norske organisasjoner som jobber med utviklingshjelp internasjonalt. Andre betegnelser som brukes om disse er private, frivillige humanitære, idealistiske og "non-profit" organisasjoner. Begrepsbruken kan diskuteres, noe også denne oppgaven indirekte vil belyse.

NGOene vært knyttet til den femte fredsprosessen på Sri Lanka?

1.1. Problemstillingen

Ut i fra dette spørsmålet har jeg tatt utgangspunkt i en tredelt problemstilling:

- Hva har påvirket de norske NGOenes bistandsarbeid på Sri Lanka under våpenhvileavtalen, 2002 til 2008?
- Hvordan har norske NGOer bidratt til fredsbygging på Sri Lanka i løpet av denne perioden?
- Og, har denne fredsbyggingen bidratt til å fremme (eller hemme) fred i landet?

For å studere forholdet mellom utvikling og fred, har jeg altså valgt å fokusere på norske NGOers bistandsarbeid på Sri Lanka i tiden fra februar 2002 til januar 2008, under våpenhvileavtalen. Sri Lanka er et interessant case fordi det en gang var et mønstereksempel på vellykket utvikling etter uavhengighet fra kolonimakten, men mye har endret seg siden konflikten brøt ut i 1983. Oppgaven er begrenset til tiden under våpenhvileavtalen. Jeg vil altså ikke se på hvorfor Norge ble valgt som tilrettelegger under fredsprosessen, selv om i de norske NGOene kan sies å ha hatt en sentral rolle også her. Våpenhvileavtalen ble signert i 2002, og da var forutsetningene for fred på Sri Lanka bedre enn på mange år. Under denne tiden opplevde Sri Lanka et voldsomt internasjonalt engasjement der humanitære behov og rehabilitering ble vektlagt. Hvordan utnyttet de norske NGOene bistand til å bygge fred i denne ”ingen krig – ingen fred”-tilstanden?

På Sri Lanka er det et stort antall lokale og internasjonale NGOer, og spesielt etter tsunamien i 2004 ble landet nærmest overfylt av større og mindre bistandsaktører. Det er interessant å se på de norske organisasjonene fordi Norge hadde rollen som tilrettelegger i denne fredsprosessen. Norge har vært engasjert i flere andre fredsprosesser i verden, spesielt kjent er den norske rollen i Midtøsten-konflikten og i fredsprosessen i Guatemala. Siden 1990-tallet har et tett forhold mellom den norske stat og norske NGOer vært fremtredende, og dette samvirket blir gjerne omtalt som den norske modellen (Liland og Kjerland 2003; Læg Reid 1996; Tvedt 2003). Modellen vektlegger de liberalistiske argumentene for NGOenes komparative fordeler som effektive og fleksible med tilknytning til grasrota. NGOer blir av den grunn brukt som førstevalg for å kanalisere

bistand til konfliktrammede land. Derfor er det interessant å se hvordan dette har fungert under Norges engasjement for fred på Sri Lanka.

1.2 Konflikten på Sri Lanka

Sri Lanka har i dag en befolkning på rundt 21 millioner innbyggere. Av disse er 74 prosent singalesere, 7 prosent maurere, 5 prosent indiske tamiler og 4 prosent srilankiske tamiler² (CIA World Factbook 2008³). Da Sri Lanka oppnådde uavhengighet fra britisk styre i 1948, fikk den singalesiske nasjonalismen en renessanse. Den hadde til hensikt å bevare lokalt språk, kultur og religion som hadde blitt undertrykt under kolonistyre. Tamilene mobiliserte først i form av ikke-voldelige protester mot denne singalesiske domineringspolitikken, men fra 1970-tallet tok det form som militære grupperinger og et ønske om en separat stat vokste stadig sterkere (Orjuela 2003:198).

I omtrent 25 år har Sri Lanka nå blitt ødelagt av en væpnet konflikt mellom regjeringen på Sri Lanka og Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE). Krigen har forårsaket store menneskelige og økonomiske tap, med om lag 70 000⁴ dødsfall (UCDP 2008) og rundt en halv million er i dag internt fordrevet (IDMC 2008). Konflikten har i hovedsak vært mellom tamilene, minoriteten som tradisjonelt har vært bosatt i de nordlige og østlige områdene, og singaleserne, majoriteten som er konsentrert i sentrale og sørlige regioner. Konflikten er svært kompleks, blant annet fordi i tillegg til hovedskillet mellom tamiler og singalesere er hvert samfunn delt i kaster, klasser og regionale bånd, og ved noen tilfeller har disse oppdelingene vist seg tydeligere enn den etniske skillelinjen (International Crisis Group 2006:1).

Det har vært flere mer eller mindre mislykkede forsøk på fredsforhandlinger. Den siste, Sri Lankas femte fredsprosess, startet rett etter parlamentsvalget i desember 2001 og endte etter et regjeringsskifte i april 2004. United National Front (UNF), som kom til makten ved valget i 2001, og LTTE inngikk en våpenhvileavtale i februar 2002. Avtalen var tilrettelagt av norske myndigheter, som også tok på seg ansvaret for å sette opp en

² Indiske tamiler er hovedsakelig geografisk plassert i innlandet, mens srilankiske tamiler hovedsakelig befinner seg i områdene nord og øst.

³ Basert på en folketelling fra 2001

⁴ Ulike tall er oppgitt for krigsrelaterte dødsfall

observasjonsstyrke, Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM), som bestod av nordiske og srilankiske medlemmer. Fredsprosessen ble støttet av USA, Japan, India, EU, Verdensbanken og International Monetary Fund, samt andre stater som ga utviklingshjelp til Sri Lanka (Shanmugaratnam og Stokke 2008:94). En av de mest markante trekkene ved den femte fredsprosessen var den betydelige involveringen av internasjonale aktører (JBIC 2003:114). De største donorene hadde siden 1998 presset regjeringen til å søke etter en politisk løsning, og den femte fredsprosessen åpnet muligheten for at noen av dem kunne spille en aktiv rolle. Utvikling ble en del av fredsprosessen ved at det ble enighet om å møte de umiddelbare humanitære og rehabiliteringsbehovene i de nordøstlige områdene. Begge parter identifiserte tre prioriterte områder: omplassere og rehabilitere interne flyktninger, rehabilitere krigsrammede kvinner og barn, sørge for levebrød til de krigsrammede i nord og øst (Shanmugaratnam og Stokke 2008:98).

I april 2003 bestemte LTTE for å trekke seg midlertidig ut av fredsforhandlingene blant annet på grunn av regjeringens marginalisering av LTTE overfor det internasjonale samfunnets økonomiske støtte og regjeringens mislykkede forsøk på å evakuere styrker fra sivil eiendom (Tamilnet 2003). Tross utelatelsen fra fredsforhandlingene, godkjente LTTE forpliktelsene til en politisk løsning av konflikten og foreslo en egen plan for en interim administrasjon, Interim Self Governing Authority (ISGA), i oktober 2003. ISGA respekterte Sri Lankas suverenitet, men impliserte en autonomi for nord-øst på mange områder (Goodhand og Klem 2005:21). Dette forslaget vakte sterke reaksjoner i sør og president Chandrika Bandaranaike Kumaratunga erklærte unntakstilstand. Ved valget i april 2004 tok koalisjonen United People's Freedom Alliance (UPFA) over makten. Denne regjeringen tok et mer kritisk standpunkt til fredsforhandlingene og ISGA-forslaget ble avvist.

Den 26. desember 2004 traff en tsunami Sri Lanka. Bølgen forårsaket massive menneskelige, fysiske, økonomiske og sosiale ødeleggelser. Den krevde over 30 000 menneskeliv, gjorde over en halv million mennesker til flyktninger og ødela levebrødet til rundt 200 000 personer. Den totale ødeleggelsen er estimert til å overskride 1,5 milliard USD. Tross et håp om at tsunamien ville gi ny energi til fredsprosessen, gjorde den de

politiske skillelinjene dypere og skapte bitterhet (Goodhand og Klem 2005:22).

Under presidentvalget i 2005 ble valgdistriktene i LTTE-kontrollerte områder boikottet (BBC 2005). Valget ble vunnet av Sri Lanka Freedom Partys leder Mahinda Rajapaksa som kjempet mot tamilsk autonomi i valgkampen sin. Fra 2005 har konflikten blitt stadig mer spent og antallet krigshandlinger har økt betraktelig. Den srilankiske regjeringen og LTTE møttes til samtaler i Genève i februar 2006. Da ble de enige om videre å respektere våpenhvileavtalen (Utenriksdepartementet 2006), men tross dette eskalerte stadig de voldelige sammenstøtene. I januar 2008 ble våpenhvileavtalen formelt hevet og igjen er Sri Lanka i en borgerkrigstilstand.

1.3 Utvikling og humanitær bistand på Sri Lanka

Sammenlignet med andre sørasiatiske postkoloniale stater er Sri Lanka enestående på de fleste sosioøkonomiske indikatorene som lese- og skriveferdigheter, utdanning, helse, generell velferd og populær deltakelse i samfunnsaktiviteter (JBIC 2003:8). Sri Lanka er rangert på en 99.plass på UNDPs Human Development Index⁵ (HDI) 2007-2008, mens for eksempel India og Pakistan er rangert på henholdsvis 128. og 136. plass (HDR 2007). Likevel avbilder ikke dette målet de interne forskjellene innad på Sri Lanka. Tross konflikten utvikling har Sri Lanka hatt en relativt høy økonomisk vekst, som en konsekvens av en forandring i det globale miljøet og liberalisering av økonomien i 1977. Men til sammenligning med andre sørasiatiske og sørøstasiatiske stater har veksten vært moderat (Goodhand 2001:25-26).

Etter over 25 år med krig, som har undergravd deler av de sosioøkonomiske vinningene, og med en nedprioritering av rurale strøk var det 23 prosent som fortsatt levde under den nasjonale fattigdomslinjen i 2006 (Verdensbanken 2006). Hvor mange som lever under fattigdomslinjen i de krigsherjede områdene i nord og øst finnes det ikke spesifikke tall på, men det er å forvente at disse områdene er svært depriverte på grunn av en

⁵ HDI er et sammensatt mål på utvikling som inkluderer et lands gjennomsnittlige oppnåelse innen indikatorene helse, kunnskap og levestandard. Dette er målt ved forventet levealder ved fødsel, leseferdigheter for de over 15 år, innrullering ved primær, sekundær og tertiær utdanning og BNP per innbygger (HDR 2007).

nedprioritering fra sentrale myndigheter, krigens konsekvenser og fordi tsunamien rammet disse distriktene svært hardt. Ellers i landet er det store forskjeller mellom urbane og rurale strøk. Mens andelen under fattigdomslinjen har sunket fra 16 til 6 prosent i Colombo fra 1990 til 2002, har andelen fattige i samme periode steget fra 31 til 37 prosent i Badulla, en rural by i sør (Verdensbanken 2005:1).

Før 1977 mottok Sri Lanka svært lite bistand fra donorsamfunnet, men en regimeendring i 1977 gjorde en forskjell. Jayewardenes United National Party (UNP) regjeringen introduserte markedsorientert økonomisk politikk, noe som resulterte i en svært ønskelig respons fra de store bistandsorganene, donorene i den vestlige verden og Japan (JBIC 2003:36).

Inntil slutten av 1980-tallet, var donorenes tilnærming karakterisert av en grad av blindhet til den stadig mer spente situasjonen mellom de singalesiske styresmaktene og tamilske grupperinger. Donorene var heller opptatt med å støtte en svekkelse av statens rolle og størrelse, for å videreføre markedsliberaliseringen (Goodhand 2001:45-46). I 1983 ble et stort antall tamiler drept, menneskerettighetsbruddene fikk oppmerksomhet i flere internasjonale fora og i 1987 intervenerte væpnede indiske styrker på Sri Lanka. Konflikten resulterte også i en migrasjon av et stort antall tamiler til vestlige land. Som et resultat av disse faktorene, ble konflikten og konfliktløsning et større fokus for donorene på Sri Lanka (JBIC 2003:43). Det vil si at krigen på Sri Lanka pågikk i rundt 10 år før internasjonale donorer begynte å implementere den i sin bistandsstrategi.

På 1990-tallet var det et ønske blant donorene om å gjøre et fredsfremmende arbeid på Sri Lanka, men selv en moderat reorientering av bistandsprogrammer kunne lett bli antatt for å være en politisk handling i et sensitivt og politisert samfunn (Ofstad 2001:172). LTTE gjorde det klart at internasjonale NGOers forsøk på å fremme forsoning og fredsbygging i nord og øst ikke var velkomment. Da UNF kom til makten i desember 2001, åpnet dette vei for bistand som var knyttet til fredsbygging. UNF programerklarte "fred og økonomi først", noe donorene var svært fornøyd med. Den foregående regjeringen som var ledet av Peoples Alliances (PA) hadde skakkjørt økonomien, og for første gang siden

uavhengigheten hadde Sri Lanka en negativ vekstrate (-1,4 prosent) i 2001 (Shanmugaratnam og Stokke 2008:100; 113). Etter flere år med store militære utgifter på grunn av president Kumaratungas ”krig for fred”, erfarte Sri Lanka en økonomisk krise (Bastian 2006).

I de nordlige og østlige områdene opplevde LTTE en humanitær krise for den tamilske befolkningen som hadde lidd under massive ødeleggelser krigen hadde påført dem (Uyangoda 2006:252). LTTE ønsket ikke å diskutere viktige politiske løsninger før de hadde oppnådd en ”normalisering” i områdene i nord og øst (International Crises Group 2006:6). Dette gjorde at begge partene i konflikten hadde et ønske om å adressere humanitære behov, rehabilitering og utvikling i den femte fredsprosessen. Fredsprosessen, med et sterkt fokus på internasjonal bistand til humanitær hjelp og utvikling, ga både regjeringen og LTTE mulighet til å fortsette sine strategiske interesser i forhold til utviklingskrisen (Stokke upublisert:9).

Partene ble enige om å adressere umiddelbare humanitære behov og gjenoppbygging i de krigsrammede områdene, og å etablere en interim fellesmekanisme for å planlegge og implementere utviklingsprosjekter i nord og øst (Rainford og Satkunanathan 2008). Det viste seg vanskelig for partene å komme frem til en felles løsning. LTTE så en midlertidig administrasjon med en anelig grad av autonomi og en garantert posisjon for LTTE som en absolutt nødvendighet for å kunne fullføre en kortsiktig plan om utvikling og en mer langsiktig plan for intern selvbestemmelsesrett. Singaleserne fryktet at den midlertidige administrasjonen ville utgjøre et første skritt mot løsrivelse og så den derfor som en trussel mot et suverent og enhetlig Sri Lanka (Stokke upublisert:11). Dette gjorde at de internasjonale donorene prioriterte de humanitære behovene på Sri Lanka for å knytte utvikling til fredsprosessen. Det var også viktig å gi utviklingsbistand som en slags avkastning på fred. Gjennom bistand til det srilankiske folket skulle de merke fordelene med fredsprosessen. De internasjonale donorene antok at det å adressere utvikling kunne bli benyttet som en tillitsbyggende og depolitisert forløper til fred (Shanmugaratnam og Stokke 2008).

Siden partene i konflikten ikke klarte å bli enige om en interim administrasjon for utvikling og humanitære behov, og fordi utviklingshjelp ble et kontroversielt tema ble store deler av den internasjonale bistanden kanalisert gjennom lokale og internasjonale NGOer. Dette gjorde at NGOer fikk en spesiell rolle under den femte fredsprosessen fordi humanitære behov og rehabilitering ble prioritert fremfor strategiske politiske spørsmål. Donorenes hovedprioriteringer har stort sett vært de samme siden 2000. Dette har inkludert økonomiske reformer og utvikling, styresett, fattigdomsreduksjon, støtte til privat sektor, styrke sivilsamfunnet, støtte til fredsprosessen, gjenoppbygging, lindring og intervensjoner på menneskerettighetsområdet (Goodhand og Klem 2005:78).

Da tsunamien traff Sri Lanka gjentok historien seg mer eller mindre, men denne gangen var desto flere internasjonale aktører involvert. Nesten et halvt år etter tsunamien ble regjeringen og LTTE enige om en felles Post-Tsunami Operational Management Structure (P-TOMS) som skulle legge til rette for en rettferdig distribusjon av tsunamibistanden. Denne planen møtte mye kritikk og det nasjonalistiske venstreorienterte JVP forlot sin posisjon i regjeringskoalisjonen (Goodhand og Klem 2005:22). Implementeringen ble videre utsatt av Høyesterett fordi det ble spørsmål om planen var i strid med grunnloven og den ble etter det aldri implementert. I august 2005 ble daværende utenriksminister, Lakshman Kadirgamar drept og spenningen mellom partene økte stadig mot presidentvalget i november 2005. At partene heller ikke denne gangen ble enige om en fellesmekanisme, økte igjen betydningen til de internasjonale bistandsaktørene.

De internasjonale bistandsaktørenes aktiviteter fikk en plutselig stopp da tsunamien traff Sri Lanka i desember 2004. Alle donorer og bistandsaktører stoppet midlertidig de programmene de drev og satte alle styrker inn for å starte umiddelbar livredding. Nødhjelpsarbeidet gikk ganske kjapt, januar-februar 2005, over til gjenoppbyggingsarbeid. I tillegg til tidligere bistandsaktører rykket det inn et stort antall nye aktører på Sri Lanka etter tsunamien. Gjenoppbyggingsarbeidet trakk inn enorme ressurser på Sri Lanka og et kolossalt arbeid ble utført, til tross for dette arbeidet har evalueringer vist at det var en utilstrekkelig koordinering av gjenoppbyggingsarbeidet og internasjonale aktører

involverte i for liten grad lokale aktører (TECa 2006). I dag er mye av gjenoppbyggingsarbeidet fullført og de fleste aktørene har enten trukket seg ut av landet eller gått tilbake til sine opprinnelige prosjekter og programmer.

1.4 Norge og norske NGOer på Sri Lanka

Det har vært norske NGOer på Sri Lanka siden 1960-tallet. I 1977 opprettet Norge og Sri Lanka et formelt bilateralt bistandssamarbeid. Dette samarbeidet har ifølge *Årsrapport om norske bilateral bistand* (Norad og Utenriksdepartementet 2005) vært konsentrert om fredsbygging, inkludert rehabilitering av krigsrammede områder i nord og øst og økonomisk utvikling med sikte på å fremme bærekraftig sysselsetting. Bistanden kanaliseres både direkte til myndighetene, gjennom sivilt samfunn og til internasjonale organisasjoner.

I løpet av de nesten 50 årene det har vært norske NGOer på Sri Lanka har antallet organisasjoner og prosjekter økt. Fortsatt er det ikke mange norske NGOer på Sri Lanka i forhold til andre land. Det som skiller det norske arbeidet på Sri Lanka fra for eksempel Nepal (se Ingdal, Singh og Holtedahl 2007), er at det på Sri Lanka heller er noen få store organisasjoner fremfor mange små. På Sri Lanka i dag er blant annet Norsk Folkehjelp, Norsk Flyktningshjelp, FORUT, Redd Barna, Kirkens Nødhjelp, Røde Kors, Care, Plan Norge og Utviklingsfondet etablert i tillegg til et fåtall mindre organisasjoner. De fleste norske organisasjonene har kontorer, biler, lokal stab, gjerne medlemskap i Consortium of Humanitarian Agencies (CHA) og har egne folk i Norge som følger opp prosjektene. Dette gjør at de er godt etablerte, har god kjennskap til landet og har mulighet til å følge opp prosjekter med lokale partnere.

I 2000 ble Norge spurt om å fungere som en tilrettelegger for fred i den srilankiske konflikten (Utenriksdepartementet 2008b). Den norske rollen som tilrettelegger⁶ møtte velvillighet fra både regjeringen i Colombo og LTTE. Norge som et lite europeisk land

⁶ Ved å beskrive Norges rolle som "tilrettelegger" fremfor "megler, var Norges oppgave å muliggjøre en dialog mellom den srilankiske regjeringen og LTTE. Spesielt for den srilankiske regjeringen var dette en viktig semantisk distinksjon som demonstrerte at Norges rolle som en tredjepart i konflikten ikke kunne legge press på partene i forhandlingsprosessen (Uyangoda 2005:332).

med lang erfaring innen internasjonale fredsforhandlinger, krevde en fortrolighet fra begge parter. Samtidig mottok Norges involvering i den srilankiske konflikten også støtte fra det internasjonale samfunnet (Uyangoda 2005:233). Fredsprosessen startet i 2002 og resulterte i en våpenhvileavtale mellom regjeringens styrker og LTTE i februar 2002. Norge sammen med de nordiske landene fikk også ansvaret for å sette opp en observasjonsstyrke, SLMM, som skulle se til at våpenhvileavtalen ble overholdt.

I tillegg til at Norge har lang historie som bistandsaktør på Sri Lanka, har Norge altså vært en sentral aktør i den femte fredsprosessen på Sri Lanka. Norsk fredsengasjement er gjerne kjennetegnet ved en tett forbindelse mellom norske myndigheter og norske NGOer. Derfor utgjør denne oppgaven, i tillegg til å bidra i debatten rundt utvikling og fred, et interessant bidrag i debatten om norske NGOer i konfliktfylte områder.

1.5 Oppgavens oppbygning

Denne oppgaven er delt i syv kapitler. Det neste kapitlet vil gå gjennom relevant litteratur og teori som tar for seg NGOer, fredsbygging, samt NGOers muligheter til å gjøre fredsbyggende arbeid og til slutt den norske modellen. *Kapittel 3* forklarer det valgte forskningsdesignet, samt drøfter innsamlingen av data og bruk av kilder. Deretter vil det følge tre analysekapitler som er delt inn etter de tre problemstillingene. *Kapittel 4* diskuterer konteksten de norske organisasjonene på Sri Lanka opererer i, hva som påvirker dem. I *kapittel 5* blir de norske NGOenes fredsbyggende aktiviteter på Sri Lanka presentert og diskutert, mens jeg i *kapittel 6* vil diskutere i hvilken grad en NGO kan fremme en reell fred på Sri Lanka. I *kapittel 7* vil jeg oppsummere funnene i studiet og komme med noen avsluttende betraktninger.

2. NGOer og fredsbygging

Denne oppgaven har som mål å studere de prosessene og strukturene som beveger seg rundt de norske NGOene på Sri Lanka som driver fredsbyggende arbeid. Feltet er komplekst. Den akademiske litteraturen på feltet omhandler både internasjonal politisk teori, utviklingsstudier, freds- og konfliktstudier og utenrikspolitikk. Jeg har ut i fra relevante bidrag dannet et teoretisk rammeverk for kunne tilnærme meg forskningsspørsmålet. I dette kapitlet vil jeg først gi en introduksjon til bakgrunnen og konseptet *fredsbygging* og *NGOer*. Deretter vil jeg diskutere hvordan og i hvilken grad NGOer kan bygge fred. For å sette dette i en norsk kontekst vil jeg avslutningsvis presentere den norske modellen, som beskriver et forhold mellom norske myndigheter og norske NGOer.

2.1 NGOer i bistandssektoren

Etter andre verdenskrig var det en ledende tanke om at statsstyrt økonomisk utvikling var løsningen for utviklingsland. Bistand ble kanalisert til regjeringer slik at de kunne bidra med en ovenfra-og-ned tilnærming til utvikling. På 1980-tallet begynte forskere å sette spørsmålsteget ved den historiske rollen og fordelene ved en sterk stat i utvikling. Dette ledet frem mot det som gjerne blir omtalt som *nyliberalismen* (Bull 2006:38). Med dette ble en privatisering av bistandssystemet vektlagt. For å unngå å gi bistand til styresmakter, utviklet bilaterale og multilaterale aktører en logisk forklaring: uperfekte markeder er bedre enn uperfekte stater. NGOene ble en viktig aktør i bistandssektoren som et kompromiss mellom å finansiere sosiale programmer gjennom statsinstitusjoner og en fullstendig *laissez-faire* (Klees 2002:1).

Det ble hevdet at NGOer hadde komparative fordeler i forhold til statlige aktører. Staten ble sett på som høyst ineffektiv, byråkratisk rigid, og for å ha liten kontakt med, eller

forstå, situasjonen i lokalsamfunnene. Styrkene til NGOene ble sett i lys av svakhetene til statene (Borchgrevink 2006:261). Ved å ha spesielt tette relasjoner med grasrotsamfunn, var de bedre egnet til å designe intervensjoner som passet til lokale behov og muligheter. NGOer ble sett på som fleksible og selvstendige, og det ble antatt at de kunne implementere bistandsarbeid til en lavere kostnad enn andre aktører. Disse komparative fordelene møtte kritikk på flere grunnlag, blant annet at de er så forskjellige at det er vanskelig å trekke ut generelle påstander om dem og at deres uavhengighet er diskutabel på grunn av avhengighet til statlige donorer (Borchgrevink 2006:262, Tvedt 1998; 2003)⁷.

Den økende aktiviteten til NGOer innen økonomisk utvikling, fattigdomsbekjempelse og nødhjelp har også spilt en betydelig rolle innen multilateral fredsbygging. Den økte betydningen av NGOenes viktige rolle innen alle fasene av fredsbyggingsprosesser – fra politisk støtte, gjennom levering av tjenester i felten, koblet med det store antallet NGOer involvert i fredsbygging, gjør det nødvendig å undersøke forholdet mellom NGOer og disse multilaterale operasjonene (Abiew og Kieting 2004:93).

2.2 Fredsbygging⁸

Begrepet *fredsbygging* ble introdusert i det internasjonale ordforrådet av tidligere generalsekretær i FN, Boutros Boutros-Ghali i *An agenda for peace* (1992). Der ble det identifisert som ett av flere instrumenter som var tilgjengelig for å adressere voldelige konflikter. Til å begynne med ble begrepet brukt ganske snevert om handlinger i post-konflikt situasjoner der man styrker eller konsoliderer fred for å unngå et tilbakefall til konflikt. I senere tid har fredsbygging også blitt brukt om tilnærminger til forskjellige faser av en konflikt og ikke nødvendigvis i etterkant av konflikter (Tschirgi 2003:1).

Boutros-Ghalis ideer representerte et viktig skifte ved å vektlegge de fredsbyggende aktivitetene som også fokuserte på individer (Richmond 2001:24). Det nye fokuset på konflikthåndtering vektla menneskers sikkerhet, rettigheter og utvikling fremfor staters geopolitikk. Konflikt innebærer sosiale problemer som et resultat av utilstrekkelige styring

⁷ Denne kritikken vil bli utdypet videre i forhold til NGOers mulighet til å bygge fred.

⁸ Deler av dette kapittelet er basert på semesteroppgave i STV 4283B Selected topics in peace and conflict studies ved Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Grøndahl 2008.

og underutvikling. Dette gjorde NGOer til en sentral aktør sammen med stater og internasjonale organisasjoner. Konfliktløsning ble utviklet for å adressere ulike etniske identiteter, ulik økonomisk fordeling, demokratisering, politisk rom og sosial fred (Marker Hansen 2007:4). I tillegg til vektleggingen på negativ fred, det vil si når personlig vold stopper, vektlegges også arbeidet mot en positiv fred, fraværet av strukturell vold (Galtung 1969:183), og menneskelig sikkerhet.

I denne oppgaven vil *fredsbygging* innebære både konfliktløsning mens konflikt pågår, en konsolidering av fred når det er en redusert voldelighet og gjenoppbygging etter konflikt. Begrepet *fred* vil innebære fraværet av personlig vold, samtidig som menneskelig sikkerhet i større grad vil bli vektlagt. Menneskelig sikkerhet anerkjenner at menneskelig usikkerhet ikke bare er relatert til fysisk vold, men også til en hel del andre faktorer som påvirker sårbarheten til individer og samfunn. Disse sårbarhetene kan være politiske (for eksempel miste rettigheter, ufullstendig borgerskap, mangel på deltakelse) og sosialt (for eksempel sosiale fordommer, diskriminering). Et arbeid for positiv fred vil involvere disse sårbarhetene for hele samfunnet, også minoritetsgrupper (Goodhand 2006:12).

2.3 NGOer bygger fred?

Etter den kalde krigen ble NGOer en sentral aktør i konflikthåndtering. Liberalismen ser NGOene på som komplementære i forhold til myndigheter og internasjonale aktører, ved at de styrker folks stemme og deltakelse i fredsprosesser (Ramsbotham og Woodhouse, Miall 2005). Derfor egner de seg til å drive en nedenfra-og-opp fredsbygging. Med Goodhand (2001:68-71) sine ord kan man si at de tidligere jobbet *rundt* konfliktene, mens de nå jobber *i* og *med* konflikter. Det vil si at de gikk fra ikke å se på konflikten som relevant for deres arbeid, til å se på konflikten som et tema og ta hensyn til den i sine planer for å minimere konfliktrelaterte risikoer, eller eksplisitt å vurdere måter deres arbeid kan redusere og håndtere konflikten og fremme forsoning.

2.2.1 Ansvarlighet

Å drive bistand i en konflikt er komplekst og NGOer som driver fredsbyggende arbeid er ansvarlige overfor flere parter enn kun det samfunnet de opererer i. De er også ansvarlige

overfor sine donorer, sine medlemmer og ansatte, samt regjeringen og andre aktører i det landet de opererer. Eller sagt på en annen måte, de kan være ansvarlige overfor sine patroner, de som gir NGOene ressurser og service, de kan være ansvarlige overfor sine klienter, de som NGOene gir ressurser og service til, eller en ansvarlighet overfor sin egen organisasjon (Najam 1996:342). Ansvarlighet kan her defineres som når en aktør anerkjenner at den har gjort en lovnad om å gjøre noe, og aksepterer et moralsk og juridisk ansvar til å gjøre dette for best mulig å fullføre løftet (Brown og Moore 2001:570). For å ha en bærekraftig innflytelse på en fredsbyggende prosess må NGOer balansere legitimiteten gjennom en lydør ansvarlighet (Goodhand 2006:166).

Lokalsamfunnet NGOen jobber i kan sees på som en klient, det er de som mottar goder fra organisasjonene. Lokalsamfunnene kan også bidra gjennom deltakelse. Deltakelse vil si NGOens involvering av det lokale samfunnet, og blir gjerne ansett som en av NGOenes komparative fordeler. Dette er gjerne akilleshælen til NGOer fordi de også må stå ansvarlig overfor donorer og organisasjonens eget mandat (Goodhand 2006:165). Det kan være at organisasjonen ansetter lederskap og setter interne mål for et prosjekt lenge før de er kjent med hvilket samfunn det skal jobbes i. Dette kan sette ansvarligheten overfor det samfunnet en jobber i på spill, men også styrke ansvarligheten overfor organisasjonens egne verdier og mål (Najam 1996:346-347).

En NGO har gjerne en forpliktelse til å redegjøre for sitt arbeid til regjeringen i landet som de arbeider, selv om dette i praksis ofte ikke betyr mer enn en årlig rapport (Edwards og Hulme 1996:967). Likevel bør NGOene ha godkjennelse fra styresmaktene i det området de opererer i, eller så kan de, for eksempel, oppleve å bli fratatt eller nektet visum og miste muligheten til å ha internasjonale ansatte i landet. I et fredsbyggende arbeid er det gjerne flere sentrale aktører NGOene må forholde seg til. I tillegg til å forholde seg til de aktuelle lovene i landet, kan NGOen også holdes til ansvar for alternative styrer og reguleringer til konkurrerende maktsentre (Goodhand 2006:165).

Ansvarlighet overfor klientene må også bli balansert i forhold til organisasjonens mandat og de ansattes verdier (Goodhand 2006:166). Organisasjonens medlemmer og ansatte

bidrar, i likhet med donorene, med ressurser enten som økonomiske bidrag eller i form av arbeid. Disse tar gjerne del i organisasjonen på bakgrunn av de fastsatte verdier og mål organisasjonen har, noe som gjør at organisasjonen bør være ansvarlig overfor sine interne verdier for også å kunne være ansvarlig overfor sin medlemsmasse og ansatte. Brytes denne ansvarligheten kan NGOen svekke legitimiteten sin og dermed miste nødvendige ressurser og tilliten blant sine støttespillere.

Tvedt (2006:681) påpeker at det er viktig å forstå konteksten som NGOene legitimerer seg selv i og rettfærdiggjør sine handlinger for. En del av NGOenes komparative fordeler er vurdert i forhold til det arbeidet en statlig aktør kan gjøre, det vil si fordelene ved å være en selvstendig og autonom aktør. Samtidig er en del organisasjoner tungt avhengig av donorer, og ofte statlige donorer. En aksept til økende andel statlig finansiering, vil ofte føre med seg krav om rapportering, evaluering og redegjørelse for resultater. Dersom ikke de avtalte resultatene blir oppnådd kan donoren trekke seg ut fra samarbeidet (Edwards og Hulme 1996:694). Avhengigheten til donorene kan skape en fordreid ansvarlighet som distanserer NGOene fra klientene sine (Goodhand 2006:164). Dette kan skade legitimiteten, fordi den ikke lenger er basert på egne verdier og mål, men ut i fra forholdet med donorer. Spesielt kan et tett forhold til en statlig donør vise seg utfordrende dersom NGOen arbeider innen et politisk sensitivt område som blant annet demokratisering, menneskerettigheter eller fredsbygging.

2.2.2 Koordinering

Med den enorme veksten av NGOer er det blitt satt et stadig større fokus på koordinering. Flere evalueringer av internasjonal bistand (bl.a. TEC 2006b) viser til en utilstrekkelig koordinering, og det blir stadig oppfordret til en bedre og mer effektiv koordinering mellom engasjerte aktører. I et gitt land kan det gjerne være flere hundre eller tusen NGOer som arbeider samtidig, gjerne innenfor det samme feltet. Dersom det ikke er en koordinering mellom organisasjonene, vil det lett resultere i overlappinger og ufordelaktige konsekvenser for bistandsarbeidet. I en rapport basert på erfaringer fra humanitær innsats ved naturkatastrofer påpeker Stokke (2007:16) at en koordinert innsats fremmer effektiv og målrettet bruk av humanitære ressurser. Dette er blant annet fordi en

”[...]unngår unødvendig ekstraarbeid for lokale og nasjonale myndigheter, ekstrabelastninger for katastroferammete grupper samt duplisering av administrative strukturer, behovskartlegginger og humanitær bistand.” Videre vektlegger Stokke at en koordinering er en viktig forutsetning for læring mellom de ulike bistandsaktørene, i tillegg til at det vil fungere som en ”[...]mekanisme for å fremme etterrettelighet i humanitære organisasjoner overfor andre humanitære aktører, myndigheter, donorer og spesielt katastroferammete målgrupper”.

Likevel kan NGOer motsette seg en koordinering for å beholde sin individualisme og sine unike mål (von Bernuth 1996:282). Spørsmålet om fordelene ved en koordinering i forhold til organisasjonens autonomi bør stilles i denne sammenhengen. Et spørsmål om koordinering kommer i tillegg til ansvarligheten NGOene har i forhold til ulike aktører.

2.3.3 Hvilke verktøy kan NGOene bygge fred med?

Bistandsdiskursen tillegger NGOer egenskaper for å jobbe i konfliktfylte områder. Smith (2004) argumenterer for at fredsbygging kan blir delt opp i fire dimensjoner: Å gi sikkerhet, å etablere et politisk rammeverk, å generere forsoning og rettferdighet og å danne et sosioøkonomisk grunnlag. Disse fire dimensjonene reflekterer det nye synet på konfliktløsning som innebærer mer enn fraværet av personlig vold, den vektlegger også sosioøkonomisk og politisk utvikling. I denne oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i disse dimensjonene, og utdypet de videre for å se hvordan diskursen mener NGOer kan bidra til fredsbygging.

For det første kan NGOer sørge for **sikkerhet**. Gjennom humanitære mineaksjoner kan NGOer bidra til at et samfunn kan vende tilbake til fred eller bidra til at samfunnet ikke vender tilbake til en konfliktsituasjon. Landminer kan påvirke det økonomiske livet, tilbakevending av flyktninger, beskyttelse av humanitær bistand og fredsstyrker (Nelson 1996). Så lenge områder er rammet av miner vil det være vanskelig å bygge en stabil og fredelig stat. Nedrustning, demobilisering og reintegrering av stridsmenn og barnesoldater er viktig i et fredsarbeid fordi de og deres våpen kan utgjøre en trussel for samfunnet. Dette kan gjøres ved å samle inn og destruere våpen som er brukt i krig. Ved å identifisere

soldater, og med et langsiktig perspektiv reintegrere dem i sine familier, lokale samfunn og gi dem en økonomisk uavhengighet, vil det være vanskeligere å falle tilbake til stridsgrupper. Det er her viktig å reintegrere både sosialt og økonomisk for at det skal være effektivt (Body 2005:3). For eksempel hjelper det lite om man får en tidligere soldat tilbake til eventuell familie, dersom han eller hun ikke har noen økonomiske midler å forsørge seg selv og familien med. Da vil det være lett å falle tilbake til å tjene en stridende gruppe. En nedrustning vil først og fremst sikre en negativ fred, men på lengre sikt kan det også bidra til å fremme en sosioøkonomisk og politisk utvikling som bidrar til en menneskelig sikkerhet.

For det andre kan NGOer bidra til å etablere et **politisk rammeverk** som sikrer en langsiktig fred. Det vil si å jobbe for demokratisering, godt styresett, institusjonsbygging og en beskyttelse av menneskerettigheter (Smith 2004:28). Litteraturen rundt sammenhengen mellom demokrati og interne konflikter er stor, og jeg vil ikke gå dypt inn i dette her. Det er likevel et par tendenser i denne litteraturen som det er verdt å merke seg. På 1990-tallet var debatten stor om stater som var i en overgangsfase fra autoritære regimer til demokrati ville resultere i mindre eller mer vold (Paris 2004:43-45). Flere forskere, blant annet Hegre m.fl. (2001), har funnet sterke bevis på at veletablerte demokratier har mindre sannsynlighet enn andre typer stater til å erfare intern krig. Denne diskusjonen er fortsatt ikke konkludert, men Zartman (1995:267-273) presiserer at fred og forsoning kun kan oppnås under visse omstendigheter. Man må for det første; gjenoppbygge sentralmakten, makten må anerkjennes som legitim, eller det legitime må få makt. For det andre må man øke statens legitimitet gjennom deltakelse. Til sist må de økonomiske ressursene fordeles til fordel for fred. For å oppnå dette mener Zartman at det er avgjørende med ekstern internasjonal assistanse. Her vektlegges altså demokratiske prinsipper for å bygge fred, og med internasjonal assistanse kan blant annet NGOer bidra til fredsbygging.

Ifølge liberalismen vil NGOer være godt egnet til å bidra til en politisk forandring, fordi de er autonome aktører som pluraliserer sivilsamfunnet. Å styrke sivilsamfunnet skulle bidra til å presse for demokratisering og menneskerettigheter (Borcgrevink 2006:263-265). Innen denne litteraturen er det spesielt tre argumenter som blir vektlagt som NGOenes

fordeler innen demokratisering. 1) Det er deres rolle som autonome aktører, som sies å pluralisere, og dermed styrke, den institusjonelle arenaen. 2) NGOer samarbeider ofte med grasrotorganisasjoner som består av marginaliserte grupper, noe som øker muligheten for en bred folkelig deltakelse. 3) Til sist er NGOer sagt å fungere som en kontroll på statens makt ved å utfordre dens autonomi både nasjonalt og lokalt (Mercer 2002:8-9).

NGOer kan også bidra til å sikre **forsoning**. Forsoning er en langsiktig prosess for å overkomme fiendtlighet og mistillit mellom mennesker med delte oppfatninger (Ramsbotham, Woodhouse og Miall 2005:30). En viktig komponent i forsoning er tillit, det vil si å skape en tro på at andre mennesker er pålitelige (Evaldsson 2007:8). For å danne en langsiktig og vedvarende fred er det ikke bare viktig å danne en fredsavtale på politisk nivå, men også på grasrotnivå. Helt generelt kan det sies at mens statlige aktører forsøker å oppnå en enighet i en konflikt, vil ikke-statlige aktører sjelden søke å megle mellom partene i konflikten direkte. Fordi få NGOer innehar ressurser eller politisk innflytelse til å kunne tilrettelegge en fredsavtale, vil det heller være naturlig for organisasjonene å fokusere på å danne forutsetninger for å oppmuntre gruppene som er i konflikt til å kommunisere og akseptere hverandre (Ross og Rothman 1999:1-2). En god dialog mellom ulike etniske grupper, religioner, kjønn, alder og politiske grupper både lokalt og nasjonalt er viktig for å fremme en positiv fred. NGOer som jobber på grasrotnivå kan bidra til å legge til rette for dialog mellom ulike grupper innen lokalsamfunnene, så vel som på tvers av regioner.

Til slutt kan NGOene bidra til å danne **sosioøkonomisk grunnlag** for en langsiktig fred gjennom humanitær bistand og utviklingshjelp. Det er mindre diskutabelt at krig produserer fattigdom og ulikhet. Konflikter ødelegger og skader insentivene for en produktiv økonomisk investering og innovasjon på alle nivåer (Kanbur 2007:1). Det kausale forholdet andre veien er mer omdiskutert, og det er få som argumenterer for et direkte forhold, men flere ser fattigdom som en sterkt tilbøyelig faktor (Goodhand 2006:38). Østby (2008) finner for eksempel en positiv sammenheng mellom horisontal ulikhet, inntektsulikheter som sammenfaller med identitetsbaserte grupper, og utbrudd av konflikt.

Det å bruke utviklingshjelp som et strategisk verktøy i konflikthåndtering og fredsbygging, beskriver Duffield (2001) som en sammensmelting av utvikling og sikkerhet. Med dette blir bistand politisert og går fra å hjelpe mennesker til å bistå konfliktløsning og transformasjon gjennom å støtte politiske prosesser. Ved å bidra til den økonomiske infrastrukturen, mat, helse og utdanning kan NGOer bygge en langsiktig positiv fred og jobbe for menneskelig sikkerhet. Etter en tid i konflikt er det ofte essensielle oppgaver som kan få folk til å tenke mer langsiktig enn overlevelse fra dag til dag. Ved å bygge hus, veier, bidra med økonomiske tilskudd til familier, bygge skoler og gi helsetilbud kan flere vende tilbake til det daglige livet. En annen del av gjenoppbyggingen er å få flyktninger og internt fordrevne til å flytte tilbake til sine opprinnelige områder. Dette kan gjøres gjennom å bygge opp landsbyer som er ødelagt av krig, samt bidra økonomisk slik at familier kan starte eget inntektsgivende arbeid. Humanitær hjelp og utviklingshjelp kan med dette bidra til å danne et miljø for fred og mer langsiktig fredsbygging.

Når en NGO driver utviklingsarbeid over lengre tid kan dette bidra til å heve kompetansen og den lokale forankringen til miljøet den jobber i. Organisasjonene utvikler gjerne tette bånd med lokalsamfunn og myndigheter, samtidig som organisasjonen kontinuerlig øker kunnskapen om samfunnet den er engasjert i. Dette er en fordel sammenlignet med kortsiktig humanitært arbeid, som for eksempel nødhjelp der organisasjonen engasjerer seg i et samfunn den ikke tidligere har jobbet i. Likevel kan både humanitær bistand og utviklingshjelp bidra til å gi næring til konflikten (Anderson 1999). Det er et behov for å knytte nødhjelp til utviklingsarbeid fordi den langsiktige virkningen av humanitær nødhjelp i postkonfliktland eller konfliktpåvirkede stater vil svekkes dersom ikke en bærekraftig fred kommer på plass. For å redusere fremtidig sårbarhet kan man ved kortsiktig humanitær bistand koble dette til en mer langsiktig utviklingshjelp, noe som gjerne blir betegnet som *overgangsbistand*. Smillie (1998:xviii-xvii) nevner tre utfordringer i forhold til å koble nødhjelp med utviklingsarbeid. For det første er det en utfordring å velge riktig tidspunkt å gå fra nødhjelp til mer langsiktig utviklingshjelp. For det andre er ofte nødhjelp basert på kortere finansieringsprosjekter, men også utviklingsarbeid kan ha ustabile finansskilder. For det tredje kan det være en

utfordring for NGOen å inneha kunnskap og forståelse i den konteksten man jobber i.

Disse fire ovennevnte fredsbyggende dimensjonene kan sees som verktøy der et samspill mellom de ulike komponentene vektlegges. For eksempel kan en økt politisk deltakelse bidra til å kreve et bedre sosioøkonomisk grunnlag, og økt sikkerhet kan bidra til bedre levekår og økt politiske deltakelse. Det er muligheter for å optimalisere effekten ved å kombinere de ulike aktivitetene (Smith 2004:27). Selv om effekten av NGOenes arbeid kan bidra positivt i en konflikt påpeker Anderson (2001:640-641) at det er viktig å være oppmerksom på at de også kan bidra til å gjøre vondt verre. Selv om mange underliggende faktorer leder til konflikt, handler det om makt. Materielle resurser er essensielle for makt og når NGOer medbringer blant annet mat, penger og utstyr, kan dette lett bli fokus i konflikten.

2.3.4 Komparative fortrinn i fredsbygging?

Ross og Rothman (1999:1) argumenterer for at NGOer har store fordeler fremfor statlige aktører ved arbeid i en konflikt. Innsatsen NGOene gjør er gjerne mindre synlig, billigere, raskere, mer fleksibel, mer fokusert og langt mindre politisk komplisert enn statlige eller internasjonale tiltak. Disse antakelsene om at NGOer innehar komparative fordeler i en fredsprosess, støtter ideen om et samspill mellom bistand og fredsbygging. Gjennom sitt arbeid, samler NGOer lokal ekspertise, utvikler bånd til lokale aktører, får direkte tilgang til krigsherjet befolkning og blir ofte respektert av alle parter som en upartisk og nøytral aktør (Egeland 1998:8).

Mange av de komparative fortrinnene NGOer innehar vil være på grunn av deres rolle som autonome aktører. Ved at de jobber fra grasrota og utarbeider spesielt tilrettelagte strategier for hvert enkelt tilfelle av konflikt og hvert samfunn. Den liberale tanken om NGOer som uavhengige aktører står sentralt her. Samtidig kan det påstås at NGOer ikke er så uavhengige som argumentene tilsier, både i forhold til tilknytning til statlige eller internasjonale donorer og i forhold til hvilke bånd som knyttes blant lokale aktører. Goodhand (2006:144-145) nevner flere måter donorene kan hindre NGOers fredsfrøende arbeid. Det kan hindre NGOers koordinering og samarbeid med andre

aktører, fordi det styrer donorenes rom for å manøvrere kommersielle eller politiske interesser gjennom bistandsprogrammer. Samarbeid med andre aktører kan være administrativt kostbart både i forhold til tid og penger. Også korte tidsfrister og prosjektbaserte tilnærminger kan hindre mer innovative og langsiktige aktiviteter med høyere risiko, noe som gjør at NGOer ikke får mulighet til å tenke langsiktig. Kravet om rasjonell planlegging og loggføring kan bidra til å undergrave NGOers komparative fortrinn som fleksibilitet, mottakelighet og nyskaping.

2.4 Den norske modellen

På slutten av 1990-tallet fikk den nyliberalistiske ideologien innvirkning på den norske bistandskulturen. Norske NGOer inngikk i et stadig tettere samvirke med norske myndigheter (Lie 2006:138). De fikk en større andel penger fra staten, og de arbeidet tettere med den politiske ledelsen i Utenriksdepartementet. Resultatet av dette er det som gjerne blir omtalt som *den norske modellen*. Norske myndigheter så det som hensiktsmessig å kanalisere bistanden gjennom NGOer på grunn av deres erfaring, spisskompetanse og fleksibilitet (Liland og Kjerland 2003:248-249). Som utenriksminister Jonas Gahr Støre (2006) uttalte ble den norske utviklingspolitikken basert på en høy grad av enighet mellom politiske og sosiale bevegelser. Videre sier han:

”[D]et som kanskje særtegnar ”den norske modellen” på dette punkt, er ikke bare at de frivillige organisasjonene spiller en rolle, men også måten de gjør det på: I mange tilfeller arbeider vi på tvers, mellom statlig og privat sektor, på likestilt basis. På denne måten sikrer vi at så mange ressurser som mulig blir tatt i bruk.”

Den norske modellen spiller også på Norges fortrinn som et lite og nøytralt land uten stormaktsinteresser. Der NGOer blir inkludert i statens uttalte prosjekt om å bli ”humanitær stormakt” (Lie 2006:138). I Stortingsmelding 35, *Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk* (Utenriksdepartementet 2003-2004:6) heter det at: ”Norge har et særskilt ansvar som et av verden rikeste land. Vi står overfor et etisk krav til å gjøre noe med uretten og påvirke utviklingen i positiv retning når vi har mulighet til det. I historien om verdens utvikling er vi selv aktøren.”

Lægreid (1996:293) beskriver den norske modellen som ”strategisk, fleksibel og målretta bruk av bistandsbudsjettet, kopla til breiare utenrikspolitiske interesser.” Modellen ble også vidare utviklet i norsk politikk for fred og forsoning. Utenriksdepartementet (2008a) vektlegger flere punkter som kjennetegner norsk engasjement i fredsprosesser. Det er en langsiktig vilje og ressurser til å bistå, nært samarbeid med norske frivillige organisasjoner, Norges erfaringer som fredstilretteleggere, Norges gode forhold til sentrale internasjonale aktører og at Norge ikke har en kolonifortid. Selv om Norge mangler de konvensjonelle diplomatiske maktmidlene, har norske aktører heller fremmet myk makt i rollen som tilrettelegger av en fredsprosess fremfor rollen som megler (Dobinson og Dale 2000:50).

Den norske modellen er imidlertid ikke uproblematisk. Ettersom samvirke mellom norske myndigheter og norske organisasjoner ble stadig tettere utover 1990-årene møtte modellen kritikk (bl.a. Tvedt 1997, 1998, 2003). Organisasjonene som tidligere var sett på som selvstendige, mindre bundet av formelle og byråkratiske krav og mer fleksible ble utfordret. De ble nå kritisert for å miste sin autonome rolle gjennom en økonomisk avhengighet til den norske stat. Noe som blant annet blir belyst ved at man i Utenriksdepartementet begynte å snakke om norske organisasjoner som ”kontraktører” for den norske utenrikspolitikken (Tvedt 1997:265). Tvedt (2003:85) påpeker den norske modellens innebygde dilemma:

”Organisasjoner som refererte til seg selv som de fattiges talsmenn, som representanter for universelle verdier, eller som representanter for det sivile samfunns verdier, eller som evangelister på vegne av religiøse verdier, skulle samtidig operere som den norske statens kontraktører på den internasjonale arena.”

2.5 Oppsummering

På 1980-tallet opplevde bistandssektoren et kraftig oppsving i bruken av NGOer i humanitært arbeid og utviklingshjelp (Borchgrevink 2006:259). Liberalismens ideer om NGOenes komparative fortrinn hevdet at NGOene var bedre egnet enn staten til å drive bistand i utviklingsland fordi de var mer fleksible, billigere, autonome og hadde et tett

forhold til grasrota. Samtidig har dette møtt kritikk fordi de ikke nødvendigvis er så uavhengige som dette det liberalistiske argumentet hevdet. Tross diskusjonen rundt NGOenes fordeler, har NGOer i tillegg til å drive humanitært arbeid og utviklingshjelp i stadig større grad implementert fredsbygging i sine aktiviteter. Som Duffield (2001) argumenterer, har humanitær bistand blitt mer politisk ved at utvikling og sikkerhet er smeltet sammen.

NGOer som arbeider i konfliktpåvirkede områder må forholde seg til en rekke aktører. De stilles ansvarlige overfor donorer, klienter, egen organisasjon, nasjonalt lovverk og regjeringen i det landet de jobber i, NGOen kan derfor oppleve å måtte holdes til ansvar for alternative styrer og reguleringer i konkurrerende maktsentre (Goodhand 2006:165). I tillegg til disse aktørene må NGOene forholde seg til en rekke andre bistandsaktører ute i felten. En koordinering mellom alle involverte aktører, statlige, internasjonale og lokale, bidra til en mer effektiv og målrettet bruk av ressursene (Stokke 2007:16).

I tillegg til å vektlegge en negativ fred, har konfliktløsning etter den kalde krigen hatt et større fokus mot en mer langsiktig menneskelig sikkerhet, der sosioøkonomisk og politisk utvikling er sentrale komponenter. Dette gjør at NGOers arbeid blir sentralt i en fredsprosess. NGOene kan bidra med fredsbygging innen fire dimensjoner dimensjoner; sikkerhet, politisk rammeverk, forsoning og ved å danne et sosioøkonomisk grunnlag. Ved sikkerhetsarbeid bidrar NGOene til å sikre en negativ fred, men dette åpner også opp mulighetene for å jobbe videre med politisk og sosioøkonomisk utvikling. NGOene kan her jobbe for minerydding, nedrustning, demobilisering og reintegrering av tidligere soldater. Innen det politiske rammeverket er det tre liberalistiske argumenter for hvordan NGOer kan bidra til demokratisering; de kan pluralisere sivilsamfunnet, styrke en folkelig deltakelse og fungere som en kontroll på statens makt (Mercer 2002:8-9). I tillegg vil en forsoning mellom mennesker med ulike oppfatninger kunne fungere som en tillitsvekkende komponent. Til slutt kan NGOene gjennom humanitært arbeid og utviklingshjelp utjevne sosioøkonomiske forskjeller og sikre menneskelig sikkerhet.

NGOenes arbeid blir av liberalister omtalt som mindre synlig, billigere, raskere, mer

fleksibel, mer fokusert og langt mindre politisk komplisert enn statlige eller internasjonale tiltak. Gjennom den norske modellen forventes tette koblinger mellom den norske staten og NGOer. Det tette samarbeidet mellom de to er ventet å gi positive utslag fordi en koordinering vil utveksle kunnskap om den aktuelle konflikten, og den norske utenrikspolitikken som da er basert på et bredt kunnskapsgrunnlag vil også involvere aktører på grasrotnivå. Norske myndigheter ser fordelene ved å kanalisere bistand gjennom NGOer på grunn av deres komparative fordeler. Samtidig kan dette stå i kontrast til det liberale synet på NGOer som autonome og selvstendige aktører, ved at de blir sett på som en forlengende arm i en stats utenrikspolitikk.

3. Metode og forskningsdesign

For å studere norske NGOers fredsbyggende arbeid på Sri Lanka er det valgt et forskningsdesign som hovedsakelig tar i bruk kvalitative data. Dette er valgt for best mulig å kunne svare på problemstillingene. Det er likevel med forbehold at argumentene trekkes. Rommet de norske NGOene opererer i på Sri Lanka er svært komplekst, og denne masteroppgaven er derfor avhengig av et litterært og teoretisk rammeverk som legger retningslinjer for dette casestudiet.

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for forskningsdesignet som er valgt. Deretter vil jeg forsvare utvalget av enheter i analysen før jeg forklarer og diskuterer bruken av de ulike kildene som jeg er samlet inn til dette studiet. Til slutt vil jeg diskutere reliabiliteten og validiteten i dette studiet.

3.1 Casestudie

For å studere NGOers fredsbyggende arbeid har jeg valgt Sri Lanka under våpenhvileavtalen, fra 2002 til 2008, som case. Dette er et case som varier innenfor en ramme både i tid og rom. Det har et tidsaspekt på seks år og ulike norske NGOer studeres. Som Yin (2003:1) presiserer er casestudie gjerne den strategien som blir foretrukket når man stiller hvordan- og hvorforspørsmål og når forskeren har liten kontroll over hendelsene. Videre er casestudie en empirisk undersøkelse, hvor fenomenet som undersøkes sees på i den konteksten det eksisterer i, og skillet mellom fenomen og kontekst er ofte uklart (Yin 2003:13). NGOers fredsbyggende aktiviteter på Sri Lanka er et komplekst fenomen der svært mange aktører er involvert på flere nivåer, både lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt. For å gi et mer dyptgående og utforskende studie er derfor denne tilnæringsmåten valgt.

Det finnes flere studier av rollen NGOer har i fredsbyggende arbeid. En av de mest dominerende akademikerne på feltet er Jonathan Goodhand, blant annet med sitt bidrag

Aiding peace? The role of NGOs in armed conflict (2006), der han baserer sin forskning på feltarbeid i syv konfliktfylte områder, Afghanistan, Aserbajdsjan-Armenia, Kirgisistan, Liberia, Moldova og Sri Lanka. Det som skiller mitt studie fra dette og andre lignende studier er for det første at jeg gjør en tidsbegrenset studie noe som jeg håper kan bidra til å forklare utviklingen bedre i den spesifikke konteksten. For det andre har jeg valgt å studere ett land, Sri Lanka, noe som gir meg muligheten til å gå dypere i caset og presentere et bredere bilde av konteksten. For det tredje fokuserer jeg kun på organisasjoner fra ett land. Dette vil gi et mer detaljert og nyansert innblikk, og bidra til å forklare den spesielle rollen Norge har spilt under våpenhvileavtalen på Sri Lanka. Styrken ved denne metoden er også en svakhet. Her kunne det vært en fordel å utføre en komparativ studie med norske NGOer i andre konflikter der Norge har vært involvert i fredsprosesser, som for eksempel Midtøsten, eller der de ikke har vært like mye involvert, for eksempel Nepal. Dette vil styrke den eksterne validiteten, men på grunn av begrensninger av både tid og ressurser er dette overlatt til videre studier.

3.2 Enhetene i analysen

Enhetene som er valgt til dette studiet er blant de største norske NGOene på Sri Lanka. Det vil si norske organisasjoner som utgjør en betydelig del av det norske bilaterale bistandsbudsjettet. Det er med dette ikke sagt at de mindre norske organisasjonene ikke gjør en viktig jobb på Sri Lanka, men for mitt studie har jeg funnet det interessant å se på de organisasjonene med størst ressurser fordi de til sammen driver et bredt spekter av utviklingsrelaterte og humanitære aktiviteter. En annen grunn er at det er relativt få antall mindre norske organisasjoner på Sri Lanka. Organisasjonene som studeres er fem av i alt 23 organisasjoner som har fått støtte av norske myndigheter i perioden 2002 til 2007 (Vedlegg II). Flere av de organisasjonene som ikke er tatt med i utvalget har kun fått enkeltbevilgninger til enkeltprosjekter på Sri Lanka, og har ikke samme kontinuiteten som de organisasjonene som er godt etablert på Sri Lanka. Av de store organisasjonene som ikke er inkludert i dette studiet er Norges Røde Kors, Strømmestiftelsen og Care Norge. Dette er fordi de mottok relativt lite eller ingen midler før eller etter tsunamien, men bidro i forbindelse med gjenoppbyggingsarbeidet etter flodbølgen. I tillegg har jeg valgt

ikke å inkludere SLMM som en NGO, selv om denne aktøren har mottatt økonomisk støtte fra Utenriksdepartementet gjennom Norsk Flyktningshjelp (vedlegg II). SLMM er ikke inkludert fordi den ble opprettet med den hensikt å overvåke våpenhvileavtalen på Sri Lanka og er ikke en organisasjon som har en egen agenda utover dette.

Under presenteres organisasjonene som jeg har studert i denne oppgaven:

I 1974 gikk **Redd Barna** inn med nødhjelp til barn i lokalsamfunnene på Sri Lanka. Norske Redd Barna er medlem av den internasjonale Redd Barna-alliansen. I dag jobber de sammen med britiske Redd Barna på Sri Lanka, som leder arbeidet fra et felles kontor. Organisasjonen fokuserer på barn som har opplevd væpnet konflikt, og vektlegger spesielt utdanning i dette arbeidet. Den langsiktige virksomheten støttes av Norad, Asian Development Bank (ADB), Verdensbanken og UNICEF (Redd Barna 2003:7).

FORUT ble etablert på Sri Lanka i 1981 da det tok over et pågående prosjekt utført av Norsk Godtemplar Ungdom som hadde startet i 1967. I dag har FORUT aktiviteter spredt over hele landet, og jobber blant annet med langsiktig samfunnsutvikling og humanitær bistand til krigsrammede områder. I tillegg vektlegger de alkohol og rusmiddel som en årsak til fattigdom og undertrykkelse (FORUT 2008a). I tiden etter tsunamien har FORUT satset på prosjekter som er bygget opp rundt lokalsamfunnene og deres egendefinerte behov (FORUT 2008b). FORUT har en rammeavtale med Norad og arbeidet på Sri Lanka er basert på denne finansieringen i tillegg til midler fra Utenriksdepartementet og andre donorer (FORUT 2007).

Utviklingsfondet er en uavhengig miljø- og utviklingsorganisasjon som har vært på Sri Lanka i 25 år. I motsetning til de andre organisasjonene har ikke Utviklingsfondet et eget kontor i landet, men jobber hovedsaklig gjennom lokale organisasjoner. De har et fokus på miljøaktivisme, støtter et bærekraftig landbruk og yrkesopplæring for ungdom. Etter tsunamien satset Utviklingsfondet på å gjenoppbygge fiskeriene langs kysten (Utviklingsfondet 2008a). Arbeidet er hovedsaklig finansiert av Norad, men i 2003 ble organisasjonen også tildelt penger fra Operasjon Dagsverk som går til yrkesopplæring

rettet mot ungdom (Utviklingsfondet 2008b; 2008e).

Norsk Folkehjelp startet sitt arbeid på Sri Lanka i april 2002 etter forespørsel fra Utenriksdepartementet. I samarbeid med den humanitære underorganisasjonen til LTTE, Tamils Rehabilitation Organisation (TRO) har Norsk Folkehjelp drevet mineryddingsprosjekter i nord og øst. I 2007 måtte mineryddingsprosjektene stoppes på grunn av den sikkerhetsmessige situasjonen i områdene (Norsk Folkehjelp 2008b). Etter tsunamien gikk Norsk Folkehjelp sammen med to andre organisasjoner fra Tyskland og Sveits og dannet konsortiet, Solidar. Fokuset etter flodbølgen har vært på husbygging til ofrene. Norsk Folkehjelps prosjekter på Sri Lanka er hovedsaklig finansiert av Utenriksdepartementet og regjeringen i Japan (Norsk Folkehjelp 2008a).

Norsk Flyktningshjelp ble startet etter 2. verdenskrig for å hjelpe flyktninger etter krigen (Norsk Flyktningshjelp 2008b). De etablerte seg på Sri Lanka i 2004. Nå jobber de med bygging av hjem og skoler, fri rettshjelp og leirdrift, alt med fokus på internt fordrevne og flyktninger. Flyktningshjelpens hovedsponsor på Sri Lanka er Utenriksdepartementet, men de får også støtte fra blant annet ECHO, Norad og UNHCR (Norsk Flyktningshjelp 2008a:39).

3.3 Datainnsamling og kildebruk

For å oppnå en metodologisk kontroll i dette casestudiet er det brukt flere typer kilder. Dette inkluderer bruk av intervjuer, observasjoner, dokumenter, forskningsrapporter, bistandstall, akademiske artikler og avisartikler. En slik kildetriangulering styrker reliabiliteten til studiet. Yin hevder at dersom det inkluderes flere typer kilder vil konklusjonene og analysen ha større sannsynlighet for å være nøyaktig og overbevisende (Yin 2003:98).

3.3.1 Førstehåndskilder

Oppgaven er blant annet basert på 18 intervjuer (vedlegg I) utført i Norge i perioden juni til november 2008, samt under et to ukers opphold på Sri Lanka i august 2008. Informantene er representanter som jobber eller har jobbet i norske NGOer som til stede

på Sri Lanka, ansatte i Utenriksdepartementet fra Sør-Asia-seksjonen, Seksjon for fred og forsoning, den norske ambassaden i Colombo og Norad. I tillegg har jeg også utført intervjuer med lokale partnere på Sri Lanka som samarbeider med norske NGOer. Informantene var altså basert på et strategisk utvalg, det vil si at de ble valgt ut i fra sine egenskaper og kvalifikasjoner som er fruktbare i forhold til problemstillingen (Holter 1982:13). I tillegg deltok jeg på en interreligiøs kvinnekonferanse for fred i Colombo under mitt opphold på Sri Lanka i august 2008 (vedlegg I). Denne var i mindre grad støttet av norske midler, men ga meg en økt forståelse av fredsbyggende og forsonende NGO-baserte initiativer på Sri Lanka.

Intervjuene har vært semistrukturerte, med på forhånd fastlagt tema og spørsmål ut i fra informantens stilling og erfaring. Fordelen ved en mindre strukturert tilnærming er at jeg kunne følge informantens fortelling og utdype temaer som informanten bringer opp, men som jeg ikke hadde tenkt på forhånd. Ved en slik struktur kan det derimot bli vanskeligere å sammenligne materiale fra flere intervjuer, hvorpå et mer strukturert intervju har sin fordel (Thagaard 2003:84-85).

Målet med intervjuene var å få en forståelse for hvilket miljø de norske NGOene opererer i på Sri Lanka, på hvilken måte de forholder seg til konflikten og hvordan de mener at de kan bidra, og bidrar, i en konflikttransformasjon. Samtidig ønsket jeg å få innspill fra informantene fra det norske byråkratiet om hvordan de har opplevd relasjonen til de norske NGOene, i tillegg til at jeg fikk utvidet min kunnskap om norske NGOer på Sri Lanka. Dette er temaer som kan være sensitive på flere områder. Norske myndigheter ønsker å holde mulighetene åpne for å komme tilbake som fredstilrettelegger (Utenriksdepartementet 2008b) og det kan tenke seg at informantene fra Utenriksdepartementet ved flere anledninger modererte sine svar på grunn av dette. For NGOene handler mye om å stille seg selv i et positivt lys fordi de er avhengige av økonomisk støtte fra medlemmer, sponsorer og den norske staten. Under intervjuene fikk jeg mange solskinnshistorier, men samtidig opplevde jeg en ærlighet på prosjekter som ikke hadde fungert som planlagt og utfordringer de møter i det arbeidet de gjør. *Fred* er et kontroversielt ord under dagens situasjon på Sri Lanka, noe som gjorde at noen av

informantene som jobber på Sri Lanka i dag, var svært sparsommelig med informasjon i forhold til fredsbygging. Dette gjorde at disse intervjuene handlet mer om hva organisasjonen jobbet med og hvordan de jobbet, og mindre om hvordan de mente de kunne bidra til fred.

Ettersom noen av informantene fra NGOene ønsket å forholde seg anonyme, har jeg valgt å anonymisere alle som uttaler seg på vegne av en NGO. Siden det er et relativt lite antall norske organisasjoner som trekkes inn i denne oppgaven, har jeg derfor sett det som mest hensiktsmessig å anonymisere alle informantene fra norske NGOer slik at det ikke vil være mulig ”å spore” hvor uttalelsene kommer fra. For å sørge for informantenes konfidensialitet vil utsagn heller ikke kobles til de ulike organisasjonene, så det som er skrevet om organisasjonene er hentet fra offisielle dokumenter, organisasjonenes nettsider og rapporter. Alle informantene fra de norske NGOene har i tiden under våpenhvileavtalen vært ansatt i en norsk NGO som er etablert på Sri Lanka og de jobber eller har jobbet ved organisasjonens kontor i Norge eller på Sri Lanka. I denne oppgaven ville alle disse informantene bli omtalt som ”ansatt i norsk NGO”, dette indikerer både de som fortsatt er ansatt i NGOen og de som har jobbet der tidligere. Informantene fra Utenriksdepartementet og Norad er sitert ved navn etter samtykke.

3.3.2 *Annenhåndskilder*

For å oppnå en faglig bakgrunn for temaet har ulike skriftlige dokumenter vært brukt. Jeg har studert offentlige dokumenter, rapporter og artikler som har vært skrevet av myndigheter, internasjonale organisasjoner, norske NGOer og andre som har engasjert seg i temaet. Samtidig har jeg forholdt meg til artikler fra media og tidligere forskning på konflikten på Sri Lanka, NGOer og fredsbygging. Dahl (2002:32) bemerker i denne sammenheng forskjellen mellom *beretninger* og *levninger*. En beretning er relativt objektiv i sin fremstilling, mens en levning gir mer informasjon om forfatterens egne meninger. Tekster skrevet om Sri Lanka kan enten fortelle leseren om forløpet til en spesiell hendelse, hva som virkelig skjedde, eller den kan fortelle oss om forfatterens mening om hendelsen (Netland 2007). Det har under hele prosessen i dette studiet vært viktig å være klar over hvem som skriver teksten, med hvilken hensikt og i hvilken kontekst den ble

skrevet.

I tillegg til disse kvalitative kildene har jeg tatt i bruk bistandstall fra Norads statistikkportal (Norad 2008a) og fra Norad utlevert ved forespørsel (Vedlegg II). Disse bidrar til å si noe mer konkret om hvor mye penger som er kanalisert gjennom de norske NGOene og hvilke bistandsområder som er prioritert av de norske myndighetene. Kvalitative og kvantitative data ”[...]supplerer hverandre gjensidig. De kvantitative dataene gir grunnlag for en oversiktlig framstilling av frekvenser, fordelinger og sammenhenger i tilknytning til de fenomener som undersøkes, en framstilling som kan utdypes og konkretiseres ved hjelp av de kvalitative dataene” (Grønmo 1998:103). I denne oppgaven er hovedvekten på kvalitative data, og bistandstallene vil først og fremst bli brukt for å supplere de kvalitative dataene i kapittel 4.

3.4 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet krever at studiet kan gjennomføres av en annen forsker og få tilnærmet de samme resultatene. Dette er for å unngå fordreide og feilaktige vurderinger i studiet (Yin 2003:37). Ved å kombinere bruken av ulike kilder styrker dette mulighetene for andre til å replisere studiet og få de samme resultatene. Det styrker også oppgavens intersubjektivitet at jeg har sammenlignet og brukt offentlige dokumenter skrevet av ulike kilder. Jeg har forsøkt å forstå den enkeltes mening og motiv, samtidig som jeg setter dette opp mot akademisk litteratur og teori på feltet.

En av styrkene ved kvalitativt case studie i forhold til større kvantitative analyser er den begrepsmessige validiteten (George og Bennett 2005:19). Bruken av sentrale begreper som fred og fredsbygging er redegjort for i kapittel 2. Gjennom studiet har begrepene blitt klargjort for informantene, slik at ikke det operasjonelle begrepet avviker fra det teoretiske. Det er i tillegg tatt høyde for at begrepene defineres ulikt i forskjellige sammenhenger. Dette er gjort for å sikre den begrepsmessige validiteten.

Casestudier egner seg bedre til å finne de kausale mekanismene i et case, men har begrensinger i forhold til å måle de nøyaktige kausale effektene og vektene. Dette er fordi

det går mer i detalj og kan i større grad avbilde kompleksiteten i de kausale relasjonene (George og Bennett 2005:20-25). I dette studiet er valg av variabler gjort ut fra tidligere forskning og teorier. Det er et stort omfang av kausale mekanismer som spiller inn på de norske NGOenes fredsbyggende arbeid og deres mulighet til å fremme fred på Sri Lanka. For å svare på problemstillingen, vil denne oppgaven primært fokusere på hvordan organisasjonens egne verdier og målsettinger, norske myndigheter og den srilankiske konteksten kan påvirke de norske NGOenes fredsbyggende arbeid. For deretter å se i hvilken grad deres fredsbyggende initiativer er knyttet fredsprosessen, og i hvilken grad de har mulighet til å transformere sentrale aktører i konflikten. Som det videre blir diskutert i oppgaven er caset komplekst, andre variabler kan virke inn og den kausale retningen er ikke nødvendigvis rekursiv. Ved å fremstille kompleksiteten i caset, styrkes den interne validiteten.

En vanlig kritikk mot casestudier er at den eksterne validiteten svekkes fordi de gir liten eller ingen mulighet for å gjøre vitenskapelige generaliseringer (Yin 2003:10). Yin påpeker at det i casestudie sjelden kan trekkes ut statistiske generaliseringer, men at heller baserer seg på analytisk generalisering. Ved analytisk generalisering streber forskeren etter å generalisere resultatene til en bredere teori (Yin 2003:37). Denne oppgaven er ikke drevet av én teori, men flere teoretiske bidrag som utgjør et rammeverk er brakt med for å analysere de norske NGOene fredsbyggende arbeid. Disse bidrar til å heve studiet mitt til en større sammenheng. Samtidig hadde det igjen vært fordel om norske NGOer hadde vært studert flere steder slik at man finner sterkere bevis for de teoretiske slutningene. Til tross for at det ikke er mulig å gjøre større generaliseringen ut i fra dette studiet, mener jeg at det vil komme med et interessant bidrag i debatten om NGOers bistandsarbeid i konfliktfylte områder.

4. Konteksten rundt de norske NGOene

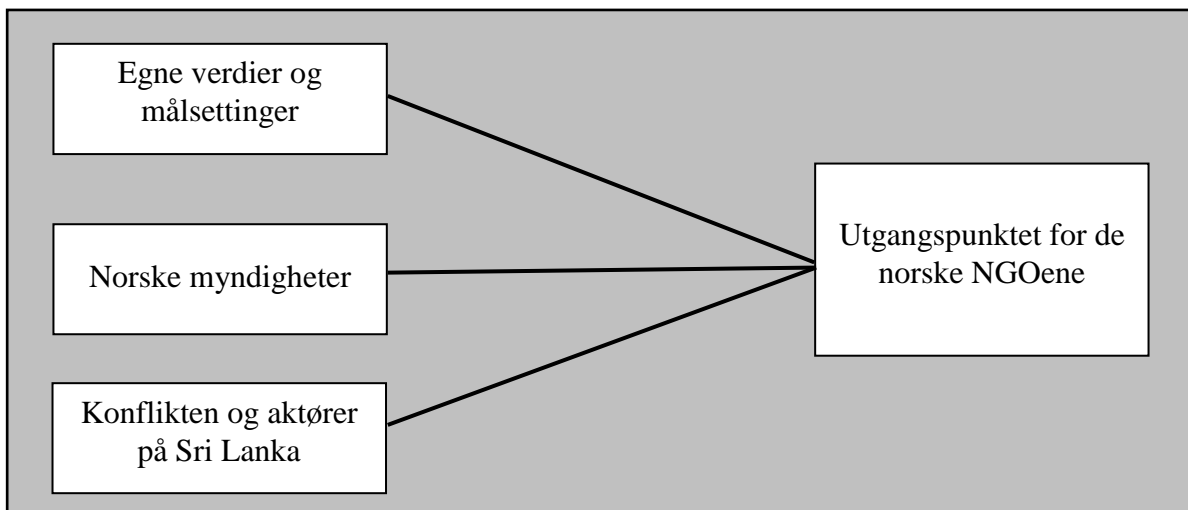
I dette kapitlet vil jeg svare på den første delen av problemstillingen; hva som påvirker de norske NGOene på Sri Lanka. Dette vil jeg gjøre ved å se på forholdet de norske NGOene har hatt med henholdsvis sin egen organisasjon, norske myndigheter og den srilankiske konteksten. Hvilke aktører har de vært ansvarlige overfor? Og i hvilken grad har dette styrt arbeidet de har gjort på Sri Lanka?

De norske NGOene på Sri Lanka har alle ulike utgangspunkt for sitt arbeid. Først og fremst handler dette om organisasjonenes grunnleggende verdier og målsettinger, ulike ressurser, ulik erfaring med Sri Lanka ut i fra når og hvor de startet å jobbe i landet, og de har forskjellige lokale og internasjonale samarbeidspartnere. For eksempel skiller utgangspunktet til Norsk Folkehjelp og FORUT på Sri Lanka seg fra hverandre. FORUT har vært på Sri Lanka siden 1981 da det tok over et pågående prosjekt utført av Norsk Godtemplar Ungdom som hadde startet i 1967. Siden har organisasjonen hatt utviklingsfokus der de har arbeidet for gjenoppbygging, sosial mobilisering og alkohol- og rusrelaterte saker (Norad 2004:13). I motsetning startet Norsk Folkehjelp sitt arbeid på Sri Lanka etter forespørsel fra Utenriksdepartementet i 2002, og har hatt som hovedprosjekt å rydde miner.

Samtidig er det flere likheter ved de norske NGOene på Sri Lanka. De er alle avhengig av økonomisk støtte fra Utenriksdepartementet eller Norad, de må forholde seg til det å være norsk på Sri Lanka, de møter stadig på liknende utfordringer vedrørende den srilankiske konflikten og de er der alle med et håp om å gjøre forholdene bedre for enkeltmennesker, landsbyer og landet som helhet.

I figur 4.1 presenteres tre av variablene som kan sies å ha påvirket de norske NGOene under våpenhvileavtalen. For det første, organisasjonens egne verdier og målsettinger, for

det andre, norske myndigheter og, for det tredje, konflikten og aktører på Sri Lanka. Disse tre påvirkningsforholdene er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende, de opererer sammen og påvirker også hverandre. For eksempel kan Norges utenrikspolitikk overfor Sri Lanka bli påvirket av konflikten i landet. Samtidig forutsettes det ikke at modellen er rekursiv, men at det kan forekomme en gjensidig påvirkning mellom variablene. Eksempelvis kan de norske myndighetene skape et bilde av Norge på Sri Lanka som påvirker NGOenes hverdag, samtidig som dette forholdet også kan tolkes i motsatt retning. Dersom organisasjonene driver vellykket arbeid, vil denne ”good will’en” fra de lokale samfunnene bistanden treffer, også kunne speiles tilbake til Norge som tilrettelegger under fredsprosessen. Og ikke minst vil det arbeidet de norske NGOene gjør kunne påvirke den srilankiske konflikten.



Figur 4.1 Variabler som påvirker utgangspunktet til de norske NGOene.

De tre komponentene heller er ikke nødvendigvis de eneste faktorene som påvirker organisasjonens arbeid. Andre aktører som kan bidra til å definere et utgangspunkt for NGOene er internasjonale aktører som FN, Verdensbanken eller EU, andre NGOer, andre stater eller næringsliv. Også regionale geopolitiske faktorer kan spille inn i arbeidet en NGO gjør på Sri Lanka. Grunnen til at jeg har valgt å fokusere på organisasjonen i seg selv, norske myndigheter og situasjonen på Sri Lanka er fordi de er mest fremtredende i diskusjonen rundt NGOers ansvarlighet.

I dette kapitlet vil den avhengige variabelen være utgangspunktet til de norske NGOene.

Opggaven kommer ikke til å gå i dybden på forholdene mellom de tre komponentene, men ta høyde for at de også påvirker hverandre. Videre i dette kapittelet vil de tre komponentene bli drøftet i hvert sitt underkapittel.

4.1 Organisasjonens egne verdier og målsettinger

For å kunne legitimere sitt arbeid på Sri Lanka overfor sine ansatte og medlemmer er det viktig at de norske NGOene står til ansvar for sine grunnleggende verdier og målsettinger. For å gjøre det, må det arbeidet de utfører på Sri Lanka være i tråd med de prinsipper som er fastsatt av organisasjonens styre, medlemmer og ansatte. NGOene i dette studiet har sin bakgrunn fra ulike sosiale og politiske bevegelser. Norsk Folkehjelp kommer fra fagbevegelsen, FORUT fra avholdsbevegelsen og Utviklingsfondet fra miljøbevegelsen. Norsk Flyktninghjelp og Redd Barna har ikke det samme opphavet i en politisk bevegelse, men jobber innenfor to spesifikke felt som er flyktningers og barns rettigheter. Organisasjonenes arbeid defineres helt eller delvis ut i fra denne bakgrunnen. For eksempel miljøorganisasjonen Utviklingsfondet som trekker frem at de "[...]jobber for å gjøre fattige småbønder best mulig forberedt til å kunne drive et effektivt og bærekraftig landbruk på tross av klimaendringene." (Utviklingsfondet 2008d).

Man kan skille mellom de organisasjonene som er med i en større internasjonal allianse og de som ikke er det. Det vil si forskjellen mellom Redd Barna, som må forholde seg til en internasjonal allianse og deres strategier og prinsipper, og Norsk Folkehjelp som er basert i Norge. Verdiene og prinsippene til organisasjonene er gjerne skrevet ned og offentliggjort gjennom et eget dokument. For eksempel har norskbaserte FORUT et eget policydokument, der de redegjør for sin visjon og prinsipper. "FORUTs visjon er en fredelig verden uten fattigdom der alle er sikret menneskerettigheter, og der rusgifter ikke hindrer velferd, trygghet og folks utviklingspotensial" (FORUT 2003a). Ifølge egen nettside har FORUT på Sri Lanka jobbet i tråd med sin visjon (FORUT 2008a). De har rettet sitt arbeid mot fattige familier og internflyktninger, har et stort fokus på kompetanseoverføring til lokale organisasjoner for å sikre en bærekraftig utvikling og de har åpnet et kompetansesenter om rusmidler.

Norsk Folkehjelp startet sitt arbeid på bakgrunn av en forespørsel fra Utenriksdepartementet om å kartlegge mulighetene for å rydde A9 (hovedveien mellom Colombo i vest og Jaffna i nord) for landminer. Opprinnelig er ikke Sri Lanka et land Norsk Folkehjelp ville ha gått inn i fordi de ikke har undertegnet Minekonvensjonen⁹. Norsk Folkehjelp skriver i sin internasjonale strategi: ”Under visse omstendigheter, særlig i minerydding, vil det være avgjørende å samarbeide med myndighetene for å kunne oppfylle målene i Ottawa-konvensjonen” (Norsk Folkehjelp 2007). Dette er et poeng som setter spørsmålstegn ved ansvarligheten overfor organisasjonens medlemmer og ansatte. Samtidig påpeker Norsk Folkehjelp i sin internasjonale strategi at de vil ”[...] ta i betraktning de strategiske prioriteringene som donorsamfunnet, og den norske regjering og næringsliv spesielt, setter i tillegg til risiko og mulig verdi og effekt av vårt bidrag” (Norsk Folkehjelp 2007). Selv om et engasjement på Sri Lanka går imot en del av Norsk Folkehjelps prinsipper, så har de altså tatt høyde for donorerens prioriteringer. Dette eksempelet viser at i tillegg til å forholde seg til organisasjonens egne verdier og mål, så forholder de norske NGOene seg også til sin største donor, norske myndigheter.

4.2 Forholdet til norske myndigheter

Forholdet Norge, som tilrettelegger under fredsprosessen på Sri Lanka, har hatt med de norske NGOene vil kunne legge retningslinjer for hvilken type arbeid organisasjonene gjør i landet. Ut i fra den norske modellen for fred og forskning er det forventet tette koblinger mellom norske myndigheter og de norske NGOene. Modellen legger til grunn at de norske NGOene blir koblet til norske utenrikspolitiske interesser. På Sri Lanka vil dette i første omgang si Norges rolle som tilrettelegger i fredsprosessen.¹⁰ Den norske staten kan ha en direkte innvirkning på NGOene gjennom sin rolle som donor, den kan ha en indirekte påvirkning på organisasjonen ved å gjøre Norge synlig i det srilankiske samfunnet. Forholdet mellom norske myndigheter og NGOene kan være formelt og uformelt. Det vil blant annet innebære forskjellen mellom det å forholde seg til skrevne kontrakter og møtes til uformelle samtaler om sikkerhetssituasjonen i landet.

⁹ Også kalt Ottawa-konvensjonen fordi den ble åpnet for undertegning i Ottawa i Canada i 1997.

¹⁰ Det kan diskuteres om Norge har andre utenrikspolitiske interesser på Sri Lanka, for eksempel olje og fiskenæring. Dette vil ikke bli diskutert i denne oppgaven, da fokuset er på fredsbygging.

Den norske utviklingshjelpen er styrt av politiske prosesser. Det er utgitt en hel del offentlige dokumenter på hvordan bistanden skal fordeles og hvilke arbeidsområder som skal prioriteres. *Fighting poverty: The Norwegian Government's action plan for combating poverty in the South towards 2015* (Utenriksdepartementet 2002:13), vektlegger at fredsbyggingens mål er å anerkjenne at fred og sikkerhet er grunnleggende forutsetninger for enhver positiv utvikling, og at fattigdomsreduksjon og utvikling ofte fungerer som en investering i å forhindre konflikt og bygge fred. I statsbudsjettet 2003-2004 (Utenriksdepartementet 2003:68) blir det vektlagt at arbeidet med fredsprosesser skal suppleres med fredsbyggende innsats innenfor utviklingsområdet.

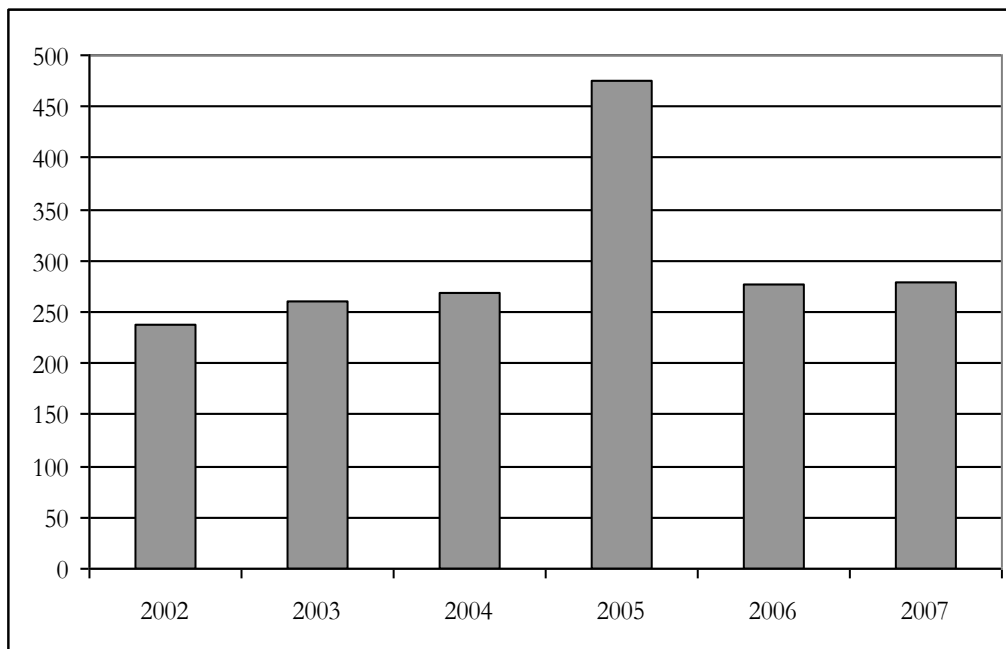
”Fredsbygging kan innebære å bidra til å bygge opp samfunn etter fredsslutning på en slik måte at voldelig konflikt ikke blusser opp igjen eller å bidra til å forebygge utbrudd av voldelig konflikt og berede grunnen for fredsskapende prosesser mens konflikt pågår. Sammensetningen av støtten vil være avhengig av situasjonen i det enkelte land, men vil oftest omfatte et bredt spekter av aktiviteter for å fremme sikkerhet, politisk, sosial og økonomisk utvikling” (Utenriksdepartementet 2003:68).

I denne sammenheng blir det poengtert at den norske regjeringen vil videreføre dialogen med ikke-statlige aktører i Norge om deres innsats i fredsbygging og utvikling.

I 2004 ble flere politiske dokumenter om fredsbygging publisert, blant annet Utstein studien som var et samarbeid mellom utenriks- og utviklingsdepartementene i Tyskland, Nederland, Storbritannia og Norge. Dette resulterte i to evalueringsrapporter, *Towards a strategic framework for peacebuilding: Getting their act together* (Smith 2004) og *Norwegian peacebuilding policies: Lessons learnt and challenges ahead* (Utenriksdepartementet 2004b), og *Utviklingspolitikens bidrag til fredsbygging* (Utenriksdepartementet 2004a). Disse dokumentene et økt fokus på fredsbygging i norsk utviklingsarbeid. De gjelder norsk bistand generelt, men som en effekt skal de også påvirke den bilaterale bistanden fra Norad og Utenriksdepartementet som er kanalisert gjennom norske NGOer på Sri Lanka.

4.2.1 Bistandspenger

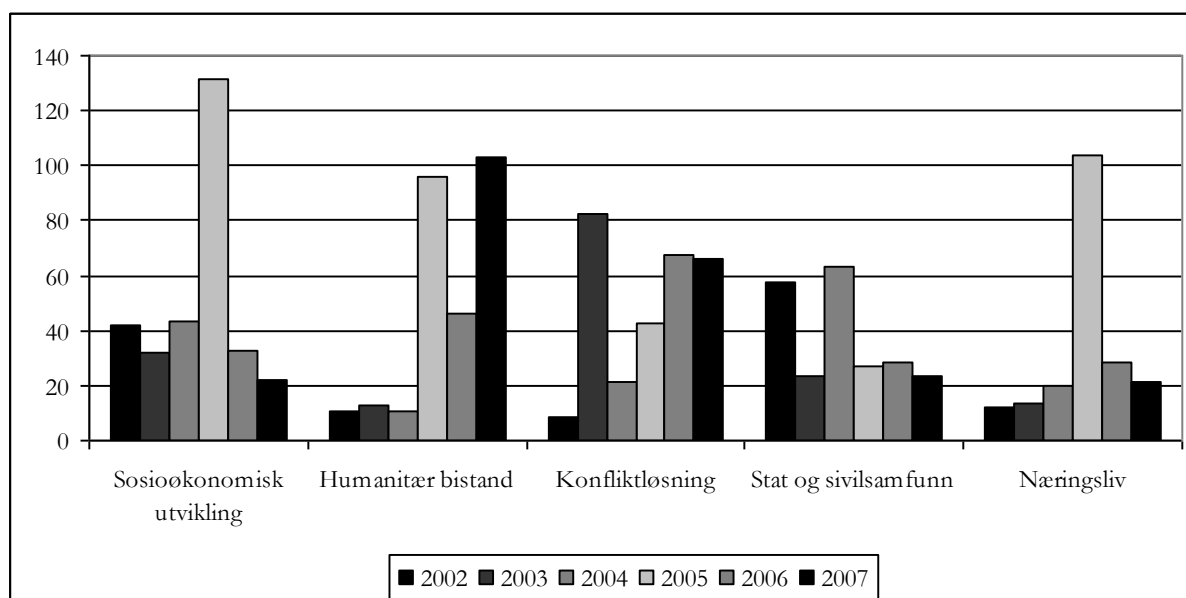
I perioden 2003 til 2007 har Sri Lanka vært blant de ti landene som mottar mest bilateral bistand fra Norge (Norad 2008b). Den totale bilaterale bistanden til Sri Lanka har vært relativt jevn i perioden fra 2002 til 2007, bortsett fra i 2005. Da nådde den et høydepunkt i forbindelse med humanitært arbeid og gjenoppbyggingen etter tsunamien i 2005.



Figur 4.2 Total bilateral bistand til Sri Lanka fra Norge, 2002 til 2007. (Beløp oppgitt i 1 000 000 NOK¹¹)
Kilde: Norad 2008a

Fredsbygging som sikter mot å sikre menneskelig sikkerhet og en positiv fred vil i tillegg til konfliktløsning inkludere annen type bistand som demokratisering, humanitær bistand, utviklingshjelp og bistand til næringslivet. Tabell 4.2 viser at andelen som er gått til sosioøkonomisk utvikling, humanitær bistand, konfliktløsning, stat og sivilsamfunn og næringsliv, i stor grad har variert i perioden fra 2000 til 2007.

¹¹ Bistandstallene i tabellen er regnet om til gjennomsnittlig 2007-pris.



Figur 4.3 Bilateral bistand som er gått til utvikling, humanitære formål, konfliktløsning, stat og sivilsamfunn og næringsliv¹². 2002 til 2007. (Beløp i 1 000 000 NOK¹³)

Kilde: Norad 2008a

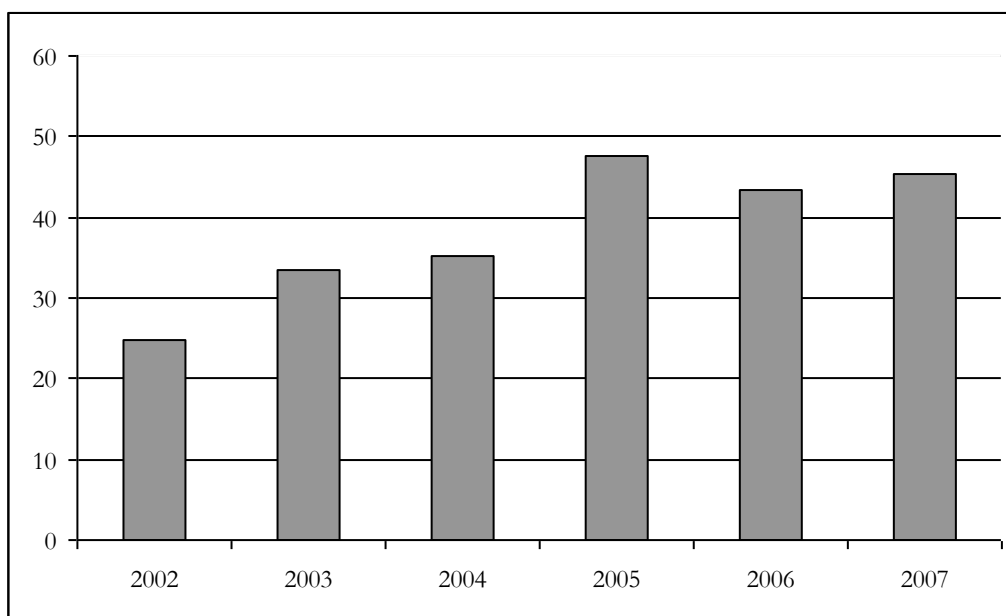
Bistandstallene fra tabell 4.2. viser at midler til utviklingsbistand har vært relativt jevn frem mot tsunamien hvor denne posten fikk en enorm vekst. Bilateral bistand som er gått til nødhjelp har økt fra tsunamien i 2005 til 2007, noe som viser en tendens til at andelen humanitær bistand til Sri Lanka øker stadig. En naturlig økning på grunn av tsunamien var å forvente, men den videre økningen i 2006 og 2007 kan være et svar på den krigsrammede befolkningens økende prekære forhold ettersom konfliktintensiteten stiger. Bistandsmidlene som er gått til konfliktløsning, fred og sikkerhet på Sri Lanka fra 2002 til 2007 viser tydelig en sammenheng med det norske engasjementet i den srilankiske fredsprosessen. Fra å gi rundt 8 millioner kroner i 2002 ble det gitt om lag 78 millioner kroner til dette formålet i 2003 (Norad 2008a), men også i 2006 og 2007 var denne posten høy. I 2003 var våpenhvileavtalen akkurat inngått, og mye av denne bistanden kan antas å være et svar på dette. Økningen av denne andelen igjen i 2006 og 2007, kan være på grunn av den usikre sikkerhetssituasjonen i landet som oppstod i 2005 da konfliktnivået økte. Støtten til stat og sivilsamfunn var spesielt høy i 2002 og 2004. Dette kan sees på som en opptrapping til fredsprosessen og en videreføring for å jobbe mot det politiske rammeverket i etterkant av våpenhvileavtalen. Disse to kategoriene, konfliktløsning og

¹² Skillet mellom de ulike kategoriene kan diskuteres, men er i dette studiet kategorisert for å vise de ulike dimensjonene ved fredsbygging. Kategoriene er dannet på bakgrunn av DAC-sektorer. Den valgte inndelingen presenteres i vedlegg III.

¹³ Bistandstallene i tabellen er regnet om til gjennomsnittlig 2007-pris.

stat og sivilsamfunn, kan derfor sees i sammenheng med fredsprosessen på Sri Lanka. Til slutt har bistanden til næringslivet på Sri Lanka vært relativt jevnt i alle årene, bortsett fra en enorm økning i 2005. Denne økningen skyldes i stor grad støtten til fiskerieringen på Sri Lanka etter tsunamien (Norad 2008a). Samlet kan det derfor se ut som det hovedsakelig er to faktorer som har hatt stor betydning for den norske bilaterale bistanden til Sri Lanka i denne perioden. Det er fredsprosessen og tsunamien.

I løpet av perioden fra 2002 til 2007 har en stadig økende andel av den bilaterale bistanden fra Norge til Sri Lanka vært kanalisert gjennom norske NGOer. I 2002 gikk 25 prosent av den totale bilaterale bistanden fra Norge til Sri Lanka gjennom norske NGOer, mens i 2007 gikk 45 prosent til norske NGOer. Tsunamien kan ha bidratt til den økte andelen som er gått gjennom norske NGOer. Utenriksdepartementet ga etter tsunamien hovedsakelig støtte til de norske NGOene som allerede var på Sri Lanka og organisasjoner departementet kjente til fra før av (Riksrevisjonen 2008:41). Mye av gjenoppbyggingsarbeidet etter tsunamien ble ferdigstilt i 2007 og det gjenstår om denne andelen synker tilbake til nivået før tsunamien de kommende årene.



Figur 4.4 Prosentandel av norsk bilateral bistand som er kanalisert gjennom norske NGOer.
Kilde: Norad 2008a og Norad (vedlegg II)

Langsiktig utviklingshjelp blir finansiert av Norad, som er en fagetat som skal sikre en effektiv forvaltning av bistandsmidler og sørge for en kvalitetssikring og evaluering av

utviklings samarbeidet (Norad 2006). De norske NGOene inngår flerårige rammeavtaler, som inngås på en bakgrunn av en søknad fra NGOene. Prosjektene som blir gjennomført kan avvike noe fra denne avtalen. Når disse avtalene er inngått, forplikter organisasjonene seg til å rapportere i etterkant.

”Dersom Norad gjennom rapporter fra tiltaket eller gjennomganger får grunn til å tro at den faglige kvaliteten på den norske institusjonens tjenester ikke er tilfredsstillende, eller en av samarbeidsinstitusjonene ikke oppfyller sine kontraktsforpliktelser, følger det av Norads forvaltningsansvar at Norad må reagere overfor tiltaket” (Norad 2008c:11).

Norad har i perioden 2002 til 2007 i liten grad gitt støtte direkte til konfliktløsning utført av norske NGOer. Et unntak er støtten Utviklingsfondet fikk til et program for fred og utvikling i de nordøstlige områdene på Sri Lanka i perioden 2002 til 2005. Dette prosjektet mottok til sammen nesten 2,1 millioner kroner (vedlegg II). Bortsett fra dette og noen mindre prosjekter, har konfliktløsning ikke vært prioritert i bistandspengene som er distribuert fra Norad til norske NGOer. Norad har i større grad finansiert prosjekter som går på rehabilitering og utvikling. Disse prosjektene kan være fredsbyggende i et mer langsiktig perspektiv gjennom å utjevne sosioøkonomiske forskjeller, bidra til sosial eller politisk mobilisering, eller mer generelt bidra til at en krigsherjet befolkning får vende tilbake til en mer normalisert hverdagen.

Seksjon for humanitære spørsmål i Utenriksdepartementet delegerer midler ved humanitære kriser. Midlene gis som støtte til prosjekter eller programmer basert på søknader. Samtlige tilskudd er engangsbidrag som gis for 12 måneder av gangen. I realiteten går flere av prosjektene over flere år, men finansieres for ett år av gangen (Riksrevisjonen 2008:37). OECDs utviklingskomite, Development Assistance Committee (DAC), påpeker at Utenriksdepartementet mangler en overordnet strategi for norsk humanitær bistand. Derfor er det også vanskelig å vite hvordan de humanitære midlene blir prioritert (OECD 2005:38-39). På Sri Lanka har den humanitære bistanden de siste årene vært prioritert til de nordlige områdene som er sterkest krigsherjet og områdene som ble rammet av tsunamien. I disse områdene har det vært vanskelig å drive langsiktig

utviklingshjelp på grunn av konflikten og stadige omreguleringer fra LTTE. På grunn av tsunamien ble den totale norske bistanden til Sri Lanka doblet, og støtten til de norske NGOene fra Utenriksdepartementet gikk fra 41,6 millioner kroner i 2004 til 172,5 millioner kroner i 2005 (vedlegg II).

Data om hvilken av seksjonene i Utenriksdepartementet bistandspengene til norske NGOer kommer fra er ikke tilgjengelig. Bortsett fra den humanitære støtten etter tsunamien og krigsrammede, gir Utenriksdepartementet støtte til prosjekter rettet mot de internt fordrevne og minerydding. Seksjonen for Sør-Asia sitter med regionale midler, og disse blir delegert fra ambassaden i Colombo. Disse midlene blir hovedsaklig distribuert til lokale aktører på Sri Lanka, og vil derfor ikke være en del av denne oppgaven.

4.2.2 Koordinering

Midlene til de norske NGOene blir altså hovedsaklig distribuert fra tre kanaler, Norad, seksjon for humanitære spørsmål og seksjon for fred og forsoning. I hvilken grad har noen av de politiske dokumentene vært førende for bistanden til norske NGOer på Sri Lanka? Koordinering mellom norske myndigheter og de norske NGOene er viktig for at dialogen mellom organisasjonene og henholdsvis Norad, UD og ambassaden er tilstrekkelig. En koordinering mellom de norske aktørene kan bidra til å heve kompetansen gjennom en kunnskapsutveksling og det kan bidra til en mer effektiv norsk bistand til Sri Lanka. I denne forbindelsen kan man snakke om to typer koordinering, for det første kan det være å samordne NGOenes utviklingssamarbeid med den norske utenrikspolitikken og for det andre kan det være snakk om norske myndigheters overordnede mulighet til å koordinere arbeidet mellom NGOene slik at de kan dra nytte av hverandres erfaringer og ikke overlapper hverandre.

I forholdet til Norad mener de fleste informantene fra de norske NGOene at de har en relativt ”fleksibel” avtale. Rammeavtalen setter planer, men de mener at de møter forståelse hos Norad dersom konteksten forandrer seg på Sri Lanka slik at de må gjøre forandringer i planene. I Norsk Flyktningshjelps evalueringsrapport *Promoting rights of displaced persons through legal aid* (Asiimwe 2008:40) kommer det frem at koordineringen med

Norad har vært ikke-eksisterende og at det har vært en utilstrekkelig kommunikasjon. Bistandsmidlene kom frem, men Norsk Flyktningshjelps oppmuntring til diskusjon ble ikke møtt. Det kommer også frem at prosjektet opplevde en begrenset tilbakemelding fra den norske ambassaden i Colombo, tross flere forsøk på å introdusere dem for aktivitetene som angikk prosjektet og gjentatte invitasjoner til å besøke Flyktningshjelpen i felten.

Ut i fra det som ble uttrykt i de ulike intervjuene mente de ansatte i NGOene at de var selvstendige i sitt arbeid, og at de verken ble tillagt retningslinjer fra Utenriksdepartementet eller Norad. På spørsmålet om NGOen måtte forholde seg til retningslinjer fra Utenriksdepartementet, svarte en av informantene: ” Nei, forholdsvis lite. Det har i større grad vært vi som har kommet med forslag, så har de enten sagt ’ja’ eller ’nei’. For å være litt kritisk, så synes jeg de har manglet en strategi på hvordan de kan tenke seg at norske organisasjoner kan støtte fredsprosessen.”

Tross at organisasjonene ikke har kjent seg bundet på Sri Lanka, var det flere som trakk frem at de så hva myndighetene ønsket å bruke bistanden til, og deretter søkte de slik at det passet overens med den norske utenrikspolitikken. En av organisasjonene som opprinnelig hadde gått bort fra å jobbe med gjenoppbygging, fortsatte for eksempel med dette fordi det var det de kunne få penger til å gjøre på Sri Lanka. Dette blir også bekreftet fra utenriksdepartementet.

”Vi går ikke inn og sier at dere skal gjøre det eller det, men NGOene trenger jo penger, de ser etter hvor vi kan gi støtte. Det har hendt at vi har sagt nei når de har søkt om områder eller aktiviteter som ikke er det viktigste akkurat nå. Da får de et sterkt signal på hva Utenriksdepartementet vil at de skal gjøre, så sånn er det en liten styring. Men det kan ligge på mange forskjellig ting. Det kan ligge på at prosjektet var dårlig eller at det gikk på et område eller målgruppe som ikke vi føler er den som trenger mest hjelp. Det er begrensede økonomiske midler også” (Follerås 2008).

Selv om norske myndigheter har styrt hvor pengene skulle gå på Sri Lanka, har ikke

informantene fra de norske organisasjonene følt at de har blitt påført politiske retningslinjer for hvordan de skal jobbe. Som en person uttrykte det: ”Jeg føler aldri at de har lagt noe press på oss på det. Det er veldig ålreit, men noen ganger kunne man tenke at det kunne vært mer samkjørt.”

Forholdet til ambassaden er det mest nærliggende kontaktpunktet for de norske NGOene på Sri Lanka med norske myndigheter. Ut i fra intervjuene som er utført i dette studiet, kommer det frem ulike oppfatninger om forholdet til ambassaden. En av informantene som jobbet på Sri Lanka før tsunamien ga uttrykk for at ambassaden ikke brydde seg så mye om hva de jobbet med, ”[...] det var pliktskyldige møter for å si det sånn, men de var ikke så interessert i hva vi holdt på med.” Etter tsunamien ble det ansatt en egen bistandskoordinator på ambassaden i Colombo, og det var flere av informantene som har jobbet på Sri Lanka etter desember 2004 som mente samarbeidet med ambassaden var bra. Mens en påpekte at dette i stor grad dreide seg om koordinering av penger og ikke politikk.

Koordineringen mellom de ulike norske organisasjonene på Sri Lanka har i mer eller mindre grad vært av en uformell karakter. Ambassaden i Colombo innkaller alle de norske NGOene til møte flere ganger i året. Hvor hyppig møtene blir avholdt avhenger blant annet av sikkerhetssituasjonen i landet. NGOene er ikke forpliktet til å delta på disse møtene, men flere informanter mente dette var en fin måte å få utveksle erfaringer med de andre på. ”Det er en flott plattform. Det setter folk sammen for å diskutere felles problemer og få en førstehånds oppdatering om hva som skjer politisk. Så det er en uformell koordinering, saker blir brakt på bordet og kastet rundt. Man ser hva som kan gjøres og får noen råd fra ambassaden.”

Informantene fra NGOene på Sri Lanka har altså ikke opplevd det som om de norske myndighetene har lagt direkte retningslinjer for deres arbeid, men de har satt pris på den kunnskapsutvekslingen som har funnet sted. Fordi det ikke er så mange norske NGOer som er etablert på Sri Lanka, blir det lettere for ambassaden å holde en tett kontakt med de som er der. Flere av informantene har satt stor pris på denne kontakten. Selv om noen

av informantene kunne tenke seg en tydeligere link til norske myndigheters politiske strategi, uttrykte flere at det har vært en fordel med et klart skille mellom den norske utenrikspolitikken og det humanitære arbeidet og utviklingshjelpen. Som mange av NGOene opplevde, har det vært en stor nok utfordring å få arbeidet sitt mer politisert ved å være norsk på Sri Lanka.

4.2.3 Rollen som tilrettelegger

Fra 2002 til 2008 hadde Norge en spesiell rolle på Sri Lanka. Det å være tilrettelegger av fredsprosessen og videre oppfølging og overvåking av våpenhvileavtalen ga Norge et navn med mange forskjellige assosiasjoner. Norge har blitt omtalt som både en reddende engel og en tilhenger av terrorisme. For eksempel ble den norske spesialutsendingen, Jon Hanssen-Bauer kalt "white tiger"¹⁴ under et demonstrasjonstog i regi av det singalesiske nasjonalistpartiet JVP i oktober 2006 (Tamilnet 2006). Selv om mange singalesere er takknemlige for Norges tilretteleggelse av fredsprosessen, er det en sterk og kritisk røst mot Norge. Stadig ble Norge anklaget for å ha vært for vennlige mot LTTE og at de støtter opp om terrorismen. I de tamilske områdene i nordøst har responsen på Norges involvering i fredsprosessen generelt vært mer positiv. Norge blir gjerne kreditert for å være den som har stoppet den voldelige konflikten over lengst periode i løpet av de siste to tiårene. Men også blant den tamilske befolkningen er det noe motstand mot Norges rolle under fredsprosessen. Norge blir av og til kritisert for å anerkjenne LTTE som leder for den tamilske befolkningen, når det i realiteten er flere grupperinger innad i den tamilske befolkningen.

I tillegg til å kunne påvirke den norske tilretteleggerrollen har disse assosiasjonene hatt en indirekte effekt på de norske NGOene, og kanskje spesielt de organisasjonene der navnet indikerer at de er norske, sånn som Norsk Folkehjelp (Norwegian Peoples Aid) og Norsk Flyktninghjelp (Norwegian Refugee Council). Disse assosiasjonene har resultert i at de norske NGOene har blitt møtt med både positiv og negativ respons gjennom sitt arbeid i felten. Bistand er ofte assosiert med en takknemlig velkomst, men flere av informantene fra de norske organisasjonene forteller om truende opplevelser for internasjonalt og lokalt

¹⁴ De tamilske selvmordsbomberne blir gjerne omtalt som «black tigers».

ansatte. Dette har vært alt fra mindre hjertelige kommentarer til å bli kalt terrorister på internett. Det har også vært flere tilfeller der lokalt ansatte og lokale partnere får uventet og mindre hyggelige besøk av politiet, som gjennomgår kontoret i en slags razzia. En av informantene mente at den norske ambassaden burde ha vært mer ute i media, for å gjøre skillet tydeligere mellom de norske NGOene og de norske myndighetene. Personen følte at de måtte ”ta støyten ute i lokalsamfunnene”.

Uansett om NGOenes vilje og intensjon, ga Norges rolle som tilrettelegger i fredsprosessen NGOene en langt mer politisert hverdag, der de til tider daglig måtte forholde seg til omtale av Norges rolle på avisforsidene. Denne koblingen til de norske myndighetene gjør det også vanskeligere å forholde seg som en nøytral aktør.

4.3 Forholdet til konflikten og sentrale aktører på Sri Lanka

Som konflikter ellers, følger ikke den srilankiske konflikten en lineær utvikling. Som en NGO må man derfor hele tiden forholde seg til de forandringene som skjer. Ved inngåelsen av våpenhvileavtalen blomstret det en optimisme. De LTTE-kontrollerte områdene hadde vært isolert i lang tid, og ble nå åpnet. Blant annet ble hovedveien mellom Colombo og Jaffna, A9, åpnet. Tidligere kunne ikke mennesker bevege seg fritt mellom nord og sør på Sri Lanka, og varer kunne ikke bli fraktet inn og ut av nord- og østområdene (FORUT 2003b). Våpenhvileavtalen ga større muligheter for NGOer til å arbeide i nord og øst og det ble derfor opprettet en større satsing på arbeid i disse krigsrammede områdene. Blant de norske organisasjonene som fortsatte sitt arbeid i nord eller etablerte seg der for første gang var Norsk Folkehjelp, FORUT, Redd Barna, og etter hvert Norsk Flyktningshjelp. I tillegg til at situasjonen var forbedret for hjelpearbeid, resulterte det også i økte muligheter for tilbakevending for flyktninger. Dette igjen økte behovet for gjenoppbygging av områder ødelagt av krigen, slik at flyktingene fikk noe å flytte tilbake til.

4.3.1 LTTE-kontrollerte områder og LTTE

Tross den positive utviklingen på grunn av våpenhvilavtalen var ikke nord- og østområdene lett tilgjengelig for NGOene å arbeide i. Et spesielt trekk ved Sri Lanka er at regjeringen har beholdt sin tilstedeværelse i LTTE-kontrollerte områder gjennom distriktsadministrasjoner, samt skoler, helsetjenester og lokale veier (Ofstad 2002:166). Så NGOer som arbeider i disse områdene må både være ansvarlige overfor regjeringens bestemmelser samtidig som de må forholde seg til LTTE. Som en informant sa: ” Det er viktig at begge parter føler at vi er litt på deres side.”

I tiden fra 2002 til 2008 har rammevilkårene for å jobbe i de LTTE-kontrollerte områdene stadig blitt vanskeligere, spesielt de siste tre årene. Alle organisasjoner som jobber i disse områdene måtte ha innreisetillatelse fra regjeringen, og spesielt fra 2006 ble det også vanskeligere å få internasjonalt personell inn i LTTE-kontrollerte områder. Flere av organisasjonene har opplevd vanskeligheter ved sjekkpunktene på vei opp til områdene i nord og øst. Sjekkpunktene er drevet av det regjeringens politi. Organisasjonene har stadig fått erfare restriksjoner på hva som er lov å ta med videre, for eksempel er materialer til husbygging blitt stoppet ved en rekke anledninger. Dette har bidratt til å vanskeliggjøre bistandsarbeidet i disse områdene.

Som en internasjonal organisasjon mener flere det vil være vanskelig å fortsette et program uten mulighet for ha en internasjonal stab tilstede for å kontrollere det. En av organisasjonene opplevde å miste innreisetillatelse til Vanni for sine internasjonale ansatte, og de valgte da å suspendere programmet de hadde pågående i der. Dette gjorde de fordi ”vi ikke kunne drive et program uten internasjonal tilstedeværelse. Det ville ytterligere kunne ha forverret det synet som myndighetene hadde på det programmet.”

Generelt i perioden under våpenhvileavtalen har alle NGOer som jobber i LTTE-kontrollerte områder måttet ha tett kontakt med tamilske lokale organisasjoner, noen av dem har vært tett koblet til LTTE. Spesielt etter tsunamien bestemte TRO at alle aktører måtte koordinere bistanden som ble sendt til LTTE-kontrollerte områder gjennom dem. Dette fungerte politisk effektivt fordi et plutselig inntog av internasjonale organisasjoner, journalister og statlige aktører kunne ha truet LTTEs maktmonopol (International Crises

Group 2006:9). Erfaringene organisasjonene har hatt med et slikt samarbeid har først og fremst vært opplevelsen ved å bli assosiert med LTTE. Dette har møtt kritikk fra regjeringsaktører og srilankiske medier, som er raske til å kritisere NGOer for å støtte LTTEs selvstendighetskamp heller enn å drive bistandsarbeid. Andre utfordringer som de norske organisasjonene har møtt i sitt samarbeid med LTTE-kontrollerte organisasjoner, er i forhold til rekruttering av soldater. Flere opplever rekruttering av bistandsarbeidere til LTTE, noe som er et stort problem da kompetanse og ressurser forsvinner fra organisasjonen.

4.3.2 Den srilankiske regjeringen

I tillegg til å oppleve vanskeligheter med bistandsarbeid i de LTTE-kontrollerte områdene, har organisasjonene også blitt styrt av regjeringen i sitt arbeid i resten av landet. En organisasjon som har jobbet tett med regjeringen på Sri Lanka har fått kjenne på det å bli styrt i sitt arbeid. Denne organisasjonen hadde et program gående, i samarbeid med regjeringen, der målet var å jobbe for fred. Dette arbeidet inkluderte forsonende aktiviteter i lokalsamfunn, men måtte avsluttes i 2006. Da ville ikke regjeringen lenger støtte et arbeid for fred, og *fred* har siden dette ikke lenger vært en del av organisasjonens eksplisitte arbeid. Likevel har denne organisasjonen valgt å fortsette med et fredsbyggende arbeid mer implisitt. Det vil si at de ikke lenger nevner ”fred” i omtalen av sine programmer, men har valgt å fortsette med forsoning som et mer underliggende tema i bistandsarbeidet.

Videre har nesten alle de norske organisasjonene på Sri Lanka måttet forholde seg til den srilankiske regjerings stadige omreguleringer. Dette kan for eksempel dreie seg om hvilke områder de kan få lov til å jobbe i, hvilke lokale organisasjoner de kan samarbeide med og hvilke aktiviteter de kan drive. NGOene må forholde seg til at dette stadig skifter, noe som kan gjøre bistandsarbeidet vanskeligere og mindre effektivt.

Det har altså, både i de regjeringskontrollerte områdene og i de LTTE-kontrollerte områdene blitt stadig vanskeligere rammevilkår for de norske NGOene. Samtidig som konflikten ble mer spent, har organisasjonene møtt flere utfordringer i bistandsarbeidet. I

konflikten på Sri Lanka er det viktig hele tiden å ta hensyn til alle involverte parter. Det vil si spesielt LTTE og den srilankiske regjeringen, men også mindre grupper som er en del av konflikten, sånn som den muslimske minoriteten. For å kunne gi en konfliktsensitiv bistand må alle grupper føle seg inkludert enten det er snakk om arbeid på lokalt eller nasjonalt nivå. Dersom en gruppe får mye, og en annen gruppe ikke får mindre, kan dette resultere i klagemål og mulighet for økende intensitet i konflikten.

4.4 Oppsummering

De norske NGOene på Sri Lanka opererer altså i en svært kompleks sfære, der de i tillegg til å møte befolkningens humanitære behov og drive utviklingshjelp, skal være ansvarlige overfor sin egen organisasjon, donorer, srilankiske myndigheter og LTTE. Organisasjonene har jobbet ut i fra sine prinsipper og målsettinger, så langt dette har vært mulig, men er til syvende og sist avhengig av økonomisk støtte.

Utenriksdepartementet eller Norad er for alle de norske organisasjonene på Sri Lanka i dette studiet hovedkilden til finansiell støtte. Den norske bilaterale bistanden til Sri Lanka har vært tett knyttet til fredsprosessen og fredsbygging har vært diskutert i en rekke politiske dokumenter fra Utenriksdepartementet i nyere tid. Likevel har ikke NGOene opplevd at de blir styrt av den norske stat i sitt arbeid på Sri Lanka, men er ærlige på at de til tider følger etter den norske pengesekken for å få støtte til nye prosjekter. Mellom ambassaden og de norske NGOene har det vært regelmessig kontakt, som i hovedsak har vært en form for kunnskapsutveksling og et forum der felles utfordringer kan diskuteres. Til slutt ha Norges rolle som tilrettelegger på Sri Lanka helt klart gjort de norske NGOene mer synlig, noe som svekker NGOenes fordel som nøytral aktør.

Utviklingen i den srilankiske konflikten har gitt den internasjonale bistandssektoren en sentral rolle, ved at de arbeider med gjenoppbygging og utvikling som begge parter i konflikten anser som grunnleggende. De norske NGOenes arbeidsvilkår har måttet implisere konfliktutviklingen fordi de er ansvarlige overfor den srilankiske regjeringen og LTTE. Dette har spesielt de siste tre årene gjort at de må følge stadige omreguleringer og nye restriksjoner.

Ut i fra den norske modellen for fred og forsoning er det forventet et tett samspill mellom den norske stat og de norske NGOene. Dette har på Sri Lanka vist seg og være mest av uformell karakter der kunnskapsutveksling har vært den viktigste komponenten. Dette er ikke noe som blir pålagt av norske myndigheter, men begge parter har sett dette som svært nyttig. Det er i større grad ansvarligheten overfor srilankiske myndigheter og LTTE som til syvende og sist har lagt retningslinjene for hvordan og hvor de norske NGOene kan jobbe.

Neste kapittel tar for seg de ulike fredsbyggende dimensjonene, sikkerhet, politisk rammeverk, forsoning og sosioøkonomisk grunnlag. For å se hvordan de norske NGOene i praksis har jobbet med fredsbygging på Sri Lanka.

5. Fredsbygging – aktiviteter og prosjekter

NGOenes posisjon på Sri Lanka er sentral, både som en humanitær hjelp og gjennom det utviklingsarbeidet de har gjort. Som det forrige kapittelet viser er det flere hensyn å ta når det gjelder å drive bistandsarbeid på Sri Lanka, derfor er det viktig å se hvordan de norske NGOene i praksis har drevet prosjekter på Sri Lanka. Dette kapittelet er strukturert etter de fire dimensjonene innen fredsbygging som Smith (2004) operer med; sikkerhet, politisk rammeverk, forsoning og sosioøkonomisk grunnlag. Under vil jeg gi noen eksempler på hva de norske organisasjonene har gjort, og kommentere hva de ikke har gjort. Noen av prosjektene som blir presentert har gjennomgått en offentlig evaluering, mens andre ikke har det. Det vil derfor i varierende grad være mulig å si noe om resultatene, men bakgrunnsinformasjonen åpner likevel for å reflektere noe om hva resultatene kan være. Det kan også være at prosjekter som er kalt fredsbyggende kan vise seg å påvirke konflikten negativt, mens andre prosjekter kan ha utilsiktet positiv effekt på konflikten. I dette kapittelet tar jeg for meg både prosjekter som er tilsiktet og utilsiktet fredsbyggende.

5.1 Sikkerhet

Innen fredsbyggende aktiviteter som angår sikkerhet, har de norske NGOene først og fremst jobbet med minerydding og litt i forhold til bekjempelse og reintegrering av barnesoldater. Det er ingen norske organisasjoner som har jobbet direkte med nedrustning av noen av de væpnede styrkene, og den femte fredsprosessen på Sri Lanka kom aldri så langt at det åpnet en mulighet for organisasjoner å destruere våpen til de stridende partene. På regjeringens side ble forsvarsbudsjettets høye utgifter opprettholdt. Regjeringen vektla at de ikke lenger brukte penger på nye våpen, men at de opprettholdt forsvarssystemet (Shanmugaratnam og Stokke 2008:102). Også LTTE opprettholdt sine militære styrker. Derimot gjorde våpenhvileavtalen det mulig å rydde minelagte områder.

5.1.1 Minerydding

I over 20 år med krig har både de srilankiske regjeringsstyrkene og LTTE tatt i bruk antipersonellminer i utstrakt grad. Fra desember 2001 og til 2005 ble det ikke rapportert om utlegging av miner fra noen av partene (Landmine Monitor 2006). Norsk Folkehjelp er den eneste norske organisasjonen som har jobbet med mineproblematikken på Sri Lanka, dette har også frem til tsunamien i desember 2004 vært Norsk Folkehjelps primære satsing på Sri Lanka. De startet med en kartlegging som viste at behovet for minerydding kunne etterleve den internasjonale standarden for minerydding (IMAS) (Norsk Folkehjelp 2008a). I august 2002 startet Norsk Folkehjelp et feltarbeid. I starten var programmet fokusert mot Vanni-regionen i nord som er kontrollert av LTTE. Selve programmet ble utført av Humanitarian Demining Unit (HDU), som er en underorganisasjon av TRO. I tillegg har Norsk Folkehjelp koordinert sitt arbeid med flere andre internasjonale NGOer som jobber i nordområdene. Norsk Folkehjelp har vært ansvarlig for mineryddingen, mens andre aktører har drevet opplysningsarbeid om landminer og medisinsk hjelp for mineofre (Landmine Monitor 2005).

”Hovedformålet med prosjektet er å minerydde land for å muliggjøre tilbakevending av flere hundre tusen internt fordrevne personer til sine tidligere hjem” (Norsk Folkehjelp 2004). Norsk Folkehjelps mineryddingsprogram har lagt til rette for gjenoppbyggingsarbeidet utført av andre organisasjoner, sånn som blant annet FORUT, Røde Kors, Redd Barna og TRO. Solidar rapporterer at mineprogrammet i 2006 hadde ryddet vei for bygging av 9 000 hus i 56 landsbyer (Solidar 2006). Dette kan gi muligheter for internt fordrevne til å vende tilbake til sitt hjemsted og leve et mer stabilt og etablert liv.

Siden 2004 har Norsk Folkehjelp også gitt støtte til den singalesiske hæren med mekanisk minerydding og teknisk rådgivning (Norsk Folkehjelp 2008a). Fordi Norsk Folkehjelp tidligere kun var basert i nord ga dette en bedre geografisk balanse i programmet. I januar 2008 måtte Norsk Folkehjelp suspendere mineprogrammet nord på Sri Lanka på grunn av sikkerhetssituasjonen i landet (Norsk Folkehjelp 2008b). Frem til da hadde de klarert mer enn 30 000 landminer, 13 000 udetonerte bomber og granater og nærmere 18 kvadratkilometer med minefelt i landet (Solidar news 2008:29). Fjerning av landminer og våpen minsker trusselen mot liv og helse, samtidig som det øker folks bevegelsesfrihet og

tilgang til ressurser.

5.1.2 Barnesoldater

I den srilankiske konflikten har det blitt rekruttert barnesoldater til de krigende styrkene. Spesielt er det rapportert at LTTE og Karuna-gruppen¹⁵ har rekruttert mindreårige til sine respektive militære styrker (Human Rights Watch 2004; 2007). Redd Barna jobber for barns rettigheter på Sri Lanka, og har flere prosjekter for barn i konflikt. Et av tiltakene er å danne barneklubber. Dette er egne husrom der barn blant annet kan søke beskyttelse. Slike tiltak kan virke preventive, noe som er svært viktig for å sikre at barn ikke blir rekruttert til krig.

Det er også viktig å jobbe for en reintegrering av tidligere barnesoldater. Reintegrering er et komplekst og vanskelig tema på Sri Lanka, for det første er det spørsmål om familie og resten av samfunnet aksepterer barnet som har vært medlem av væpnede styrker, for det andre kan barnet være fysisk og psykisk merket. For eksempel vil jenter som blir rekruttert til LTTE få klippet av alt håret, noe som bidrar til en stigmatisering ved løslatelse. Barneklubbene til Redd Barna kan fungere som et positivt miljø for tidligere barnesoldater. På grunn av andre barns frykt for represalier ved å bli assosiert med barn som er løslatt av LTTE, viser en evaluering at de tidligere barnesoldatene ikke er fullstendig velkommen til barneklubbene (Redd Barna 2005:42-43).

Sikkerhetsdimensjonen i de norske NGOenes fredsbyggende arbeid kan ut i fra dette sies å være noe mangelfull. Det har i lang tid vært hovedprosjektet til Norsk Folkehjelp som utfører oppgaven etter forespørsel fra Utenriksdepartementet og med stor økonomisk støtte fra Utenriksdepartementet, men bortsett fra dette er det i mindre grad blitt satset bredt på sikkerhetskomponenter i norske NGOers arbeid på Sri Lanka. Hovedgrunnen til dette er at den srilankiske konteksten ikke har tillat et slikt arbeid. Tross våpenhvileavtalen, så innebar aldri denne avtalen et krav om at partene skulle demobilisere sine militære styrker.

¹⁵ En utbrytergruppe fra LTTE med base i Øst. Brøt med LTTE i 2003.

5.2 Politisk rammeverk

Ut fra hva som er blitt kjent gjennom dette studiet er det de færreste av de norske organisasjonene som har jobbet direkte med politisk rammeverk og demokratisering på Sri Lanka. Det demokratiske underskuddet, sentraliseringen av makten og klientilisme i politikken på Sri Lanka har vært blant hovedårsakene i konflikten (Goodhand og Klem 2005:25). I de nordøstlige områdene er LTTEs statsapparat preget av en autoritær sentralisering med få formelle mekanismer for demokratisk representasjon (Stokke 2006:1021). For mange NGOer vil dette være en utfordrende oppgave å jobbe med i et system der det gjelder å være på ”godfot” med regjeringen eller LTTE for å kunne jobbe med humanitære behov og utviklingsarbeid, men dette er også en sentral del av fredsbyggingen. Som det er nevnt i kapittel 3 legger liberalismen vekt på tre argumenter for hvorfor NGOer egner seg til å bidra med en politisk forandring. De er autonome aktører, de bidrar til folkelig deltakelse og de kan fungere som såkalte ”vaktbikkjer”.

5.2.1 Demokratisering

FORUT jobber ikke direkte med demokratisering på Sri Lanka, men i en evalueringsrapport fra Norad (2004:36) legger de frem at de er åpne for den rollen sivilsamfunnet kan spille inn i prosesser for utdype den demokratiske karakteren ved statlige institusjoner. Dette kan de gjøre ved å mobilisere de fattige, marginaliserte og sosialt ekskluderte, ved å oppmuntre dem til å utøve sine rettigheter mer effektivt. Evalueringsrapport av FORUTs to prosjekter i Hambantota i sør og Vavuniya i nord, viser at FORUT har oppnådd å heve bevisstheten og deltakelsen i avsidesliggende, marginaliserte og fattige samfunn, selv om det på institusjonelt nivå fortsatt er et tradisjonelt patron-klient forhold mellom lokale samfunn og regjeringsinstitusjoner. Det vil for eksempel si at lokalsamfunn fortsatt lover bort sine valgstemmer mot ressurser. På et nasjonalt nivå setter evalueringen spørsmålsteget ved mulighetene FORUT har til å bruke sin kunnskap om sosioøkonomiske temaer til å påvirke grasrotbevegelser til å jobbe på nasjonalt nivå (Norad 2004:40).

Det er få prosjekter blant de norske NGOene som går direkte på det politiske rammeverket. FORUT har jobbet en del mot styrkingen av sivilsamfunnet, og som

evalueringsrapporten fra Norad (2004) viser denne at dette har bidratt til økt lokal deltakelse, men har hatt begrenset innflytelse på høyere politiske nivåer. Likevel har de norske NGOene vært til stede på grasrota, noe som i seg selv kan fungere som en kontroll på styresmaktene.

5.3 Forsoning

Våpenhvileavtalen gjorde det lettere for NGOene å jobbe med forsonende og dialogbaserte aktiviteter som inkluderte mennesker fra nord og sør. Flere av organisasjonene jobber med slike aktiviteter i mindre skala, eller at de forsøker å implementere en forsonende komponent i andre prosjekter.

5.3.1 FORUT

FORUT har nedtegnet i sitt Policydokument (2003a:12) at de ønsker å støtte møter og dialog mellom mennesker fra motsatte sider av konfliktlinjer, for å utvikle fred og forsoning innen organisasjonen og innen partnerorganisasjoner. I 2003 sendte FORUT ni av sine ansatte fra Jaffna i nord til sine kollegaer i Hambantota i sør, dette var første gang i organisasjonens historie på Sri Lanka at noe slikt ble arrangert og var helt utenkelig før våpenhvileavtalen. En sentral del av dette arrangementet var å vise at både folk fra nord og sør møter felles problemer og begge gruppene ønsker fred (FORUT 2003c). Dette er en erkjennelse som er sentral i forsoningsarbeidet på Sri Lanka, og kan bidra til å øke tilliten mellom gruppene. Bhamini som jobber for FORUT i Jaffna forteller:

”Reisen vår til Hambantota lærte oss mye om folkene og hvor flinke Hambantota har vært til å utvikle lokalorganisasjoner. Møtet med menneskene i sør fikk oss til å forstå at også de lengter etter fred i Sri Lanka. Jeg tror at besøket vårt er viktig for fredsarbeidet og det gjør meg veldig glad” (FORUT 2003c).

5.3.2 Operasjon Dagsverk

Utviklingsfondet mottok innsamlede midler fra Operasjon Dagsverk (OD) i 2003 som skulle gå til yrkesopplæring og fred og forsoningstiltak hovedsaklig rettet mot krigsrammet

ungdom på Sri Lanka. En av hovedkomponentene i dette prosjektet har vært fredsbygging og forsoning mellom ungdom fra ulike etniske grupper (Utviklingsfondet 2008b). Her har målet vært å skape møteplasser for ungdommer med ulik etnisk tilhørighet. Etter at det i 2005 ble vanskeligere å reise mellom nord og sør har dette prosjektet falt litt sammen, men OD 2003 jobber fortsatt med ulike arrangementer som blant annet en årlig ungdomsfestival (Operasjon Dagsverk 2007). I tillegg har OD gitt språkundervisning til ungdom i singalesisk og tamilsk, for å heve kommunikasjonsevnen mellom de to gruppene. Dette er tiltak som igjen kan virke forsonende.

Disse to prosjektene er eksempler på en rekke forsonende aktiviteter norske NGOer har hatt på Sri Lanka. Spesielt har det blant de norske NGOene vært viktig å få tamiler i nord til å møte singalesere i sør, slik at singaleserne får oppleve at ikke alle tamiler er terrorister og tamilene får se at flere singalesere ønsker fred. Denne utvekslingen mellom nord og sør har vært vanskelig etter konflikten ble intensivert i 2005, og flere prosjekter er avsluttet eller satt på vent. Slike prosjekter kan bidra til å overkomme fiendtlighet og mistillit mellom ulike grupper på grasrota.

5.4 Sosioøkonomisk grunnlag

Store deler av den norske bistanden til Sri Lanka som er kanalisert gjennom norske NGOer er gått til utviklingsarbeid og humanitære prosjekter, og denne delen økte betraktelig etter tsunamien. Den politiserte rollen utviklingsarbeidet fikk på grunn av den stagnerte fredsprosessen, og den rollen Norge hadde som tilrettelegger av fredsprosessen ga utviklingshjelp og humanitært arbeid mulighet til å virke fredsbyggende. Samtidig som det gjorde arbeidet mer synlig og dermed vanskeligere. Alle de norske NGOene har bidratt med humanitære eller utviklingsrelaterte prosjekter på Sri Lanka. Ved å bidra til den sosioøkonomiske infrastrukturen kan NGOene bygge en langsiktig fred som beskytter den menneskelige sikkerheten.

5.4.1 Internt fordrevne

Rundt 20 år med krig resulterte i et stort antall internt fordrevne på Sri Lanka. Våpenhvileavtalen og starten på fredsprosessen gjorde at mange vendte hjem, men i takt med problemene i fredsforhandlingene ble det stadig færre som vendte hjem (Flyktningerådet 2004:14). Fra våpenhvileavtalen ble inngått og frem til mai 2005 hadde over 385 000 internt fordrevne vendt tilbake til sine opprinnelige hjemsteder. I 2006 var 324 700 fortsatt var på flukt i eget land og rundt 70 000 bodde i leirer under svært dårlige forhold (Norsk Flyktninghjelp 2006). FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) har ansvaret for beskyttelse og assistanse til de internt fordrevne, og utfører samarbeidet med internasjonale og nasjonale organisasjoner. Blant disse er Norsk Flyktninghjelp som arbeider for interne flyktninger på Sri Lanka, både de som er drevet på flukt på grunn av konflikten og de som har flyktet som følge av tsunamien. De bygger hus og driver opplæring i leirdrift og leirledelse (Norsk Flyktninghjelp 2007:12).

5.4.2 Utdanning

Den totale innrulleringen av barn til grunnutdanning er 97,1 prosent på Sri Lanka, men dette skjuler store geografiske forskjeller. For eksempel får et barn i nord i gjennomsnitt 80 skoledager i året, mens et barn i hovedstaden Colombo får 210 skoledager (Redd Barna 2007a:2). Kvaliteten på utdanningen varierer også innad i landet noe som igjen kan bidra til å gi næring til en videreføring av konflikten. Redd Barna samarbeider med den srilankiske regjeringen og andre aktører som UNICEF og Plan Sri Lanka. Regjeringen formulerer og implementerer utdanningspolitikken, mens donorene bidrar med både teknisk og finansiell støtte (Redd Barna 2008a:4). Et av Redd Barnas mål er å sikre barn retten til en kvalitetsutdanning, ved å styrke kapasiteten til lærere og annet utdanningspersonell, støtte utvikling av pensum og lærebøker og forbedring av skoleinfrastrukturen (Redd Barna 2008b). Organisasjonen jobber for dette i syv distrikter i nord og øst, som er rammet av både krigen og tsunamien, i rurale fattige strøk i sør som også ble rammet av tsunamien, og i høylandet der sukker- og teplantasjene og som også er blant landets fattigste områder.

Dette arbeidet har potensial til på lang sikt å kunne bidra til å utjevne de sosioøkonomiske

forskjellene, samtidig som utdanning er viktig for å opplyse barn om konfliktløsning og sosial mobilisering. Samtidig påpeker Redd Barna selv at statlige myndigheter kan legge hindringer for deres arbeid på Sri Lanka fordi de ikke i tilstrekkelig grad overvåker og holder tilsyn (Redd Barna 2007b:9). Organisasjonen påpeker også vanskelighetene ved å jobbe i Nord og Øst der det er et fravær av et valgt provinsstyre (Redd Barna 2008a:12).

5.4.3 Quick Impact Project

Norsk Folkehjelp har etter tsunamien vært medlem i et konsortium, Solidar Sri Lanka, med to andre NGOer. Tyske Arbeiter Samariter Bund (ASB) og sveitsiske Swiss Labour Assistance (SAH), gikk sammen med Norsk Folkehjelp for bedre å kunne koordinere nødhjelpen til tsunamiofrene. Disse jobber fortsatt tett sammen og i 2006 startet de med et program i samarbeid med UNHCR, Quick Impact Project (QIP). QIP er ment å skulle bygge en bro mellom nødhjelp og utviklingsprogrammer, og er ment å skulle bistå utfordringen i forhold til hvilket tidspunkt man skal gå fra nødhjelp til utviklingsarbeid (Smillie 1998:1). QIP-programmet på Sri Lanka gir støtte til små og enkle prosjekter over en kort periode, der målgruppen er flyktninger, men også andre i samfunnet kan dra fordel av prosjektet. Det er en engangsstøtte som skal forbedre livet til samfunnsmedlemmer. Det vil si å gi landbruksredskap eller å reparere et samfunnshus. Fokuset er alt fra utdanning til inntektsgenererende arbeid (Solidar 2008).

5.4.4 Tsunamien

Etter tsunamien satte alle de norske NGOene sitt daglige arbeid til side og startet umiddelbar nødhjelp. Fasen med lindringsarbeid var relativt kort, og regjeringen på Sri Lanka sluttet formelt perioden 90 dager etter tsunamien, da var de fleste umiddelbare behovene til den rammede befolkningen møtt. Fra slutten av januar og til februar begynte NGOene planleggingen av nye aktiviteter, spesielt lå fokuset i denne perioden på å danne husrom for en overgangsperiode (TEC 2006a:9-11). Videre lå arbeidet i hovedsak på gjenoppbyggingsaktiviteter, og til slutt utviklingshjelp. Arbeidet etter tsunamien gjorde dermed at det ble en aktivitetsforskyvning i NGOenes programmer. De norske NGOene måtte utsette mange av sine pågående programmer og flere gjorde prosjekter de vanligvis

ikke utfører.

Som en del av gjenoppbyggingsfasen har både FORUT og Norsk Folkehjelp har bygget hus til ofre etter tsunamien. I løpet av ti måneder etter katastrofen hadde FORUT fått opp 100 hus på sørkysten (FORUT 2005b). Norsk Folkehjelp startet å bygge hus i de nordlige områdene som de allerede hadde god kjennskap til. Dette prosjektet pågikk frem til august 2006 da det måtte bli suspendert på grunn av konfliktsituasjonen (Solidar 2007). Norsk Folkehjelp mistet dermed alle husene som hadde blitt bygget opp, men fikk omprogrammert prosjektet til øst for så å jobbe med husbygging til tsunami- og konfliktpåvirkede folk der.

Utviklingsfondet og Naturvernforbundet sammen med den norskeide bedriften AJ Fishing og Green Movement of Sri Lanka, startet en kystaksjon som var rettet mot fiskerinæringen som ble hardt rammet av flodbølgen. Det kortsiktige målet var å sette i stand båter og utstyr raskt og effektivt, mens det langsiktige målet var å gjøre fiskernes posisjon og kontroll over egen økonomi bedre enn før tsunamien. Dette var altså både et prosjekt med gjenoppbyggings- og utviklingsambisjoner. De satt opp verksteder langs alle kystområdene som ble rammet, og frem til nå er over 2000 båter reparert (Utviklingsfondet 2008c). Det å reparere båter har vist seg å være lønnsomt, ettersom de nye båtene som ble bygget i hastverk for å støtte de tsunamirammede ble ødelagt allerede noen måneder senere (Bistandsaktuelt 2005).

Eksempelene over er kun en liten brøkdel av det de prosjektene norske NGOene har drevet innen humanitær bistand og utviklingshjelp. Alle informantene har vektlagt prosjekter innen denne dimensjonen. Om disse aktivitetene har bidratt til en mer lik sosioøkonomisk fordeling eller utvikling generelt på Sri Lanka har dette studie ingen forutsetninger for å si noe om. Det er ingen tvil om at hensikten med flere av disse prosjektene har vært å styrke menneskelig sikkerhet, og dermed vil de bidra til en mer langsiktig fredsbygging. I de fleste tilfeller ser ikke de norske NGOene på fredsbygging som et hovedanliggende når de driver humanitært eller utviklingsrettet arbeid, men flere av informantene var klar over den ”implisitte” effekten arbeidet hadde.

5.5 Oppsummering

De norske NGOene på Sri Lanka har i stor grad fokusert på sosioøkonomisk arbeid. Dette har vært prosjekter som ikke har hatt fredsbygging som et direkte mål, men som indirekte kan virke fredsbyggende. Spesielt gjelder dette grunnlaget for å danne en langsiktig fred som vektlegger menneskelig sikkerhet. Arbeidet for en langsiktig fred som vektlegger det politiske rammeverket er til dels fraværende i de norske NGOenes arbeid på Sri Lanka. Dette gjør at helt sentrale momenter i konflikten forblir uberørt. Innen sikkerhet har minerydding vært sentralt for å jobbe for en videreføring av en negativ fred på Sri Lanka. Store områder som tidligere var dekket av miner er nå ryddet slik at internt fordrevne kan flytte tilbake og etablere seg uten å bli skadet av en landmine. Likevel er det svært få av de andre aspektene ved sikkerhet som norske NGOer har jobbet med, noe som gjør at det er enormt antall våpen i omløp og at det fremdeles rekrutteres barn til de militære styrkene. Imidlertid har de norske NGOene gjort flere mindre prosjekter som eksplisitt eller implisitt jobber for forsoning. Dette er gjerne prosjekter av en mindre skala, men skal likevel ikke sees på som unyttige. Forsoning på lokalt nivå kan bidra til økt forståelse og kunnskap, som kan spre seg til større områder og skape tillit mellom ulike grupper.

NGOenes aktiviteter har i mindre grad vært koblet direkte opp mot den norske rollen i fredsprosessen. Smith (2004) legger opp til et samspill mellom de ulike verktøyene for å bygge fred. Under våpenhvileavtalen på Sri Lanka har ikke de norske NGOene tatt i bruk alle komponentene i fredsbygging og den forventede effekten ved å kombinere de ulike komponentene kan derfor ventes å utebli. Likevel har dette kapittelet vist at NGOene bedriver ulike aktiviteter som indirekte kan virke fredsbyggende for en positiv fred og menneskelig sikkerhet.

6. Betydningen for en fred på Sri Lanka

”Jeg vil ikke bli pinlig overrasket om du finner ut at man har vært dårlig til å prioritere dette [fredsbygging]. På den annen side kan man si at man ikke kunne ha gjort noe uansett” (ansatt i norsk NGO).

Stemmer det som denne informanten sier, at de norske NGOene har vært dårlige til å prioritere fredsbygging? Og at de ikke hadde mulighet til å påvirke konflikten på Sri Lanka? I dette kapittelet vil jeg studere den siste delen av problemstillingen: I hvilken grad fremmer (eller hemmer) de norske NGOene den reelle freden på Sri Lanka? Dette spørsmålet vil jeg besvare i to deler. Først vil jeg se på den rollen norske NGOer har spilt under våpenhvileavtalen. For å gjøre det ser jeg på verktøyene de norske NGOene har brukt under våpenhvileavtalen, for å se i hvilken grad dette er knyttet til konfliktløsning på Sri Lanka. Deretter vil jeg se på de relasjonene og mulighetene NGOene har til å transformere aktørene i konflikten, spesielt LTTE og den srilankiske regjeringen.

Flere av de komparative fortrinnene til NGOene er ut i fra en liberalistisk ide om at NGOene er autonome og uavhengige aktører i samfunnet. De utgjør med dette en motvekt til stater og internasjonale institusjoner. Ut i fra denne liberaldemokratiske tanken om sivilsamfunnet som en autonom og pluralistisk sfære, vil man forvente at NGOene kan bidra til en politisk transformasjon på Sri Lanka.

6.1 Roller

Gjennom de aktivitetene de norske NGOene utfører legger de til seg en rolle i konflikten på Sri Lanka. Som Goodhand (2001) beskriver kan bistandsaktører jobbe *rundt* konflikten, *i* konflikten eller *med* konflikten. Det vil si ulike grader av å ta hensyn til konflikten i sitt bistandsarbeid. Å jobbe rundt konflikten vil si ikke å implementere konflikten i

programmer og prosjekter, mens i konflikten vil si å ha en konfliktsensitiv tilnærming til konflikten og med konflikten vil være bistand som bevisst skal virke fredsbyggende. Hvilken rolle har de norske NGOene hatt under våpenhvileavtalen på Sri Lanka?

6.1.1 Sikkerhet

Sikkerhetssituasjonen på Sri Lanka var bedre enn på lenge etter våpenhvileavtalen i 2002. Siden krigen startet i 1983, var perioden fra 2002 og frem til 2005 tiden med minst voldelige sammenstøt. Det ga muligheter for å øke sikkerheten i landet ytterligere som helhet og den individuelle sikkerheten for befolkningen. Som forrige kapittel viste, har de norske NGOene jobbet lite for å sikre den personlige volden på Sri Lanka. Norsk Folkehjelps mineprogram initiert av utenriksdepartementet er det eneste av sitt slag blant norske NGOer under våpenhvileavtalen på Sri Lanka. Det ble ikke rapportert om bruk av antipersonellminer på Sri Lanka etter at konflikten roet seg i desember 2001 og frem til 2005 (Landmine Monitor 2006). Etter at konflikten eskalerte har den srilankiske regjeringen anklaget LTTE for bruk av antipersonellminer (Landmine Monitor 2007). Men det er sannsynligvis er langt færre miner på Sri Lanka i dag enn det var i 2002 før ryddingen startet.

Goodhand og Klem (2005:35) argumenterer for at våpenhvileavtalen frøs sikkerhetsdynamikken heller enn at den forandret den. Maktbalansen forble stort sett den samme, selv om begge parter fortsatte å teste hverandre mens de forsøkte å bygge opp sine militære kapasiteter. Fredsforhandlingene var uten betingelser om å dekommisjonere våpen for noen av partene. Den manglende tilliten mellom partene gjorde heller at de har forsterket sine militære evner. Våpenhvileavtalen sikret dermed en negativ fred for en periode, men fordi de militære kapasitetene til partene ikke ble minsket var veien kort tilbake til voldelige sammenstøt. Dette hindret fredsprosessens sikkerhetsdimensjon, og fra 2005 har dette blitt stadig tydeligere med økende grad av voldelige sammenstøt.

Redd Barna har jobbet med reintegrering av tidligere barnesoldater og arbeidet preventivt for å hindre ny rekruttering av barnesoldater. Begge deler har vært gjennom organisasjonens barneklubber. De norske NGOene har i mindre grad jobbet

opposisjonelt mot de militære grupperingene for å forhindre videre rekruttering av barnesoldater. Redd Barna uttrykker bekymringsmeldinger til sine samarbeidspartnere som jobber direkte med forhandlinger med de militære gruppene. Redd Barna jobber med UNICEF og andre aktører som i større grad er involvert i forhandlingsprosesser med de væpnede gruppene. Og gjennom dette fungerer de som en opposisjon mot rekruttering av barnesoldater. Ifølge Redd Barna (2005:29) har LTTE løslatt noen barn etter våpenhvileavtalen, men de fleste som er blitt løslatt er barn som er rekruttert etter avtalen ble inngått og som ikke har deltatt i kamp. Av barna som ble rekruttert før våpenhvileavtalen, er det svært få som er blitt løslatt.

Fordi våpenhvileavtalen ikke innebar betingelser om en militær demobilisering av våpen, hadde de norske NGOene begrensede muligheter til å jobbe med sikkerhetssituasjonen ut i fra den srilankiske konteksten. Sikkerhet er essensiell for å kunne jobbe videre med utviklingsarbeid. Og de norske NGOenes satsing på sikkerhetsrelaterte prosjekter var i stor grad et utviklingsarbeid, som i mindre grad var rettet mot hard makt. Så selv om ikke situasjonen ga NGOene stort spillerom innen sikkerhetsdimensjonen, så åpnet våpenhvileavtalen og mineryddingen opp for annet humanitært og utviklingsrettet arbeid. Dette gjorde at situasjonen med en ”ingen krig, ingen fred” eller en negativ fred skapte muligheter for å jobbe mer mot de sosioøkonomiske og politiske dimensjonene i konflikten.

6.1.2 Politisk rammeverk

Den politiske dimensjonen av fredsbygging er viktig for å fremme og beholde sikkerhet og sosial og økonomisk utvikling. En undertrykkende fred vil ikke resultere i utvikling (Utenriksdepartementet 2004a:21). Som tidligere nevnt, har det demokratiske underskuddet, sentraliseringen av makten og klientilisme i politikken på Sri Lanka vært blant hovedårsakene i konflikten (Goodhand og Klem 2005:25). Den srilankiske staten er desentralisert i provinsstyrer, bystyrer og Pradeshiya Sabhas (lokale styrer), men i realiteten er disse underskrevet den sentrale regjeringen og har liten populær deltakelse (Carter og Bevis 2006:35).

Som det kom frem i kapittel 5 har de norske NGOene i stor grad jobbet med utviklingsprosjekter på lokalt plan, likevel har de i svært liten grad jobbet direkte mot de politiske strukturene på Sri Lanka. En diskusjon rundt det politiske systemet var også en mangel under fredsforhandlingene i 2002-2003. I dialoger mellom regjeringen og LTTE fremkom det en enighet om å utforske føderale løsninger og sette opp nye institusjoner for en normalisering i de nordlige østlige og provinsene, men partene klarte ikke å føre en politisk dialog mot en løsning (Uyangoda 2006:344).

6.1.3 Forsoning

Sriskandarajah (2006) hevder at så lenge tamilene og singaleserne har så forskjellige tankemønstre vil det være tilnærmet umulig å få fred på Sri Lanka fordi tankemønstrene er i konflikt med hverandre. Han mener at for at de skal leve i harmoni på Sri Lanka så er det først og fremst nødvendig at de forandrer sine tankesett. Forsoning og dialog kan bidra til dette både på makro og mikronivå. NGOene har først og fremst vært engasjert med dette på mikronivå, gjennom aktiviteter på grasrota. En av fordelene ved NGOenes arbeid er at de har inkludert alle grupper i dette arbeidet. Spesielt der det er relativt pluralistiske områder hvor tamiler, singalesere og muslimer bor tett har forsoningsaktivitetene inkludert muslimer. Dette var en gruppe som ble marginalisert under fredsprosessen. Slike forsoningsprogrammer kan bringe sammen mennesker som er delt, slik at de sammen kan jobbe for fred. Da dialogen på politisk nasjonalt nivå ble avsluttet mellom regjeringen og LTTE, ble det enda viktigere, men vanskeligere, å fortsette dialogen på grasrotnivå. Viktigere for å beholde troen på en fred på grasrota og vanskeligere på grunn av den stadig skjørere sikkerhetssituasjonen. Dette styrker behovet for et engasjement for fred i lokalsamfunnene, som kan bidra til press nedenifra.

6.1.4 Humanitær bistand og utvikling

Borgerkrigen på Sri Lanka kan spores tilbake til økonomiske og sivile klagemål fra den tamilske minoriteten mot den singalesiske majoriteten, som selv følte at de hadde en rett til å reversere den fordelaktige behandlingen av tamilene under kolonitiden (Kanbur 2007:4).

Det foreligger ingen offisielle tall på den geografiske balansen i norsk bistand til Sri Lanka, men inntrykket dette studiet har gitt meg er at de norske NGOene i hovedsak har prioritert de krigsrammede områdene i nord og øst og de fattige områdene i sør. Dersom man ser bort i fra tsunamien, kan det mer generelt sies at det i hovedsak er gitt humanitær bistand til områdene i nord og øst, mens det er gitt utviklingshjelp i sør. Under tsunamien ble de gitt både humanitær bistand og bistand til gjenoppbygging i de rammede områdene. Dette er et viktig poeng i forhold til å bevare en konfliktsensitiv norsk bistand på Sri Lanka. Norske aktører er synlige og det er derfor sentralt å vurdere i hvilken grad man skal prioritere ulike områder på øya. En konfliktsensitiv bistand til landet må ta hensyn til alle etniske grupper slik at ingen føler seg ekskludert eller oversett.

Gjennom det humanitære arbeidet og utviklingshjelpen bidro de norske NGOene til å gi en fredsgevinst til befolkningen på Sri Lanka, slik at de fikk oppleve fordelene ved en våpenhvileavtale. I følge *Peace Confidence Index* (CPA 2005)¹⁶ mente 73,6 % av innenlandstamilene, 73,8 % av tamilene, 84 % av muslimene og 61,9 % av singaleserne på Sri Lanka at de har dratt nytte av våpenhvileavtalen. Disse tallene sank i en undersøkelse utført i 2007 til 55,6 % av muslimene, 55,9 % av innenlandstamilene og 38,7 av singaleserne (CPA 2007)¹⁷. At det er en større andel tamiler og muslimer som mener våpenhvilen har gagnet dem, kan gi en indikasjon på at fredsgevinsten har vært større for disse gruppene av befolkningen. Da situasjonen ble forverret fra 2005 ble det vanskeligere å drive bistandsarbeid på Sri Lanka og befolkningen begynte å merke at våpenhvileavtalen ikke lenger holdt i praksis. Dette kan skyldes nedgangen i andelen som mener våpenhvileavtalen gagnet dem fra 2005 til 2007.

Utviklingsarbeid kan gi viktige muligheter for å støtte opp om fred ved å hindre fattigdom og frustrasjoner som kan, ved å adressere hovedårsakene til konflikten og gi alternativer til krigsøkonomien. Humanitær bistand blir gjerne presentert som upolitisk arbeid, men er høyt politisert på Sri Lanka på grunn av konteksten i konflikten. Alle NGOene som jobber i Vanni må samarbeide med LTTEs strukturer og jobbe tett med LTTE-orienterte

¹⁶ Peace Confidence Index fra 2005 inkluderer ikke befolkningen i nord og øst på grunn av sikkerhetssituasjonen, og ikke befolkningen i tsunamirammede områder av etiske og logistiske årsaker.

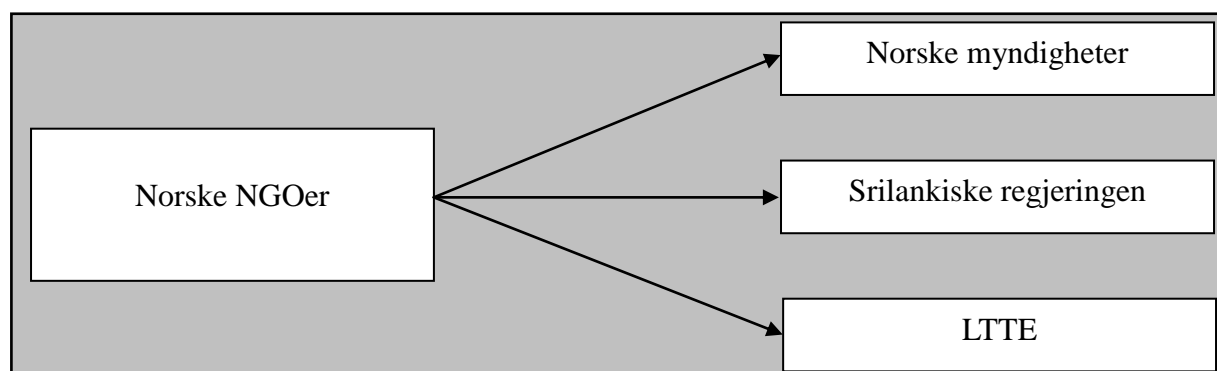
¹⁷ Peace Confidence Index fra 2007 inkluderer ikke befolkningen i nord og øst på grunn av sikkerhetssituasjonen.

lokale NGOer som for eksempel TRO. Spesielt ved å jobbe i LTTE-kontrollert områder, risikere man å bli anklaget for å støtte LTTE. Slike anklagelser bidrar til å politisere bistandsarbeidet til de norske NGOene.

De fire dimensjonene for fredsbygging, har ikke blitt gjennomført så effektivt som det er nødvendig i den srilankiske konteksten. De norske NGOene jobbet i stor grad *i* konflikten heller enn *med* konflikten. Det kan være to grunner til dette. For det første ga ikke den srilankiske konteksten NGOene mulighet til å drive videre sikkerhetsarbeid, samtidig som større politiske forandringer ikke er særlig velkomment spesielt hos den srilankiske regjeringen. For det andre, kan det være på grunn av politiske hensyn til de norske myndighetene. Siden mange av NGOene i stor grad har vært støttet av norske statlige midler kan denne koordinering ha begrenset NGOenes arbeid med det politiske rammeverket og heller knyttet deres arbeid mer mot humanitære og utviklingsrettede prosjekter. Den norske modellen kan ha satt begrensninger på de norske NGOene heller enn å fremme deres fordel som autonom aktør. Samtidig kan dette ha bidratt til å gi NGOene et større spillerom til humanitære og sosioøkonomiske initiativer, for å skille dem fra den politiske rollen Norge har hatt som tilrettelegger i fredsprosessen.

6.2 Relasjoner?

Den liberale teorien om NGOer som fredsbyggere vektlegger muligheten organisasjonene har til å transformere institusjoner. Tre sentrale aktører under våpenhvileavtalen er norske myndigheter som tilrettelegger, og de to hovedaktørene i konflikten; den srilankiske regjeringen og LTTE. I hvilken grad har de norske NGOene klart å påvirke disse aktørene?



Figur 6.1 Norske NGOers relasjoner til norske myndigheter, den srilankiske regjeringen og LTTE

6.2.1 Norge

I hvilken grad Norge som tilrettelegger under fredsprosessen har hatt mulighet til å påvirke den srilankiske regjeringen og LTTE til å inngå en fredsavtale er diskutabelt. Norge er et land uten mulighet til å ”bruke kjeppen” (Moolakkattu 2005), men har heller større moralske ressurser som myk makt (Nye 2004). Denne diskusjonen vil ikke bli utdypet ytterligere her, fordi selv om man kan diskutere om Norge kunne gjort mer eller mindre, så er det klart at de har hatt en sentral rolle. De la til rette slik at partene møttes og de fikk i stand en våpenhvileavtale. Spørsmålet som er sentralt i denne sammenhengen er i hvilken grad de norske NGOene hadde mulighet til å påvirke Norges rolle som tilrettelegger.

Den viktigste rollen norske NGOer har hatt til å påvirke Norges rolle på Sri Lanka er gjennom å være lytteposter. Flere av de norske NGOene har lang erfaring fra sitt bistandsarbeid på Sri Lanka, noen har vært etablert på Sri Lanka fra 1960-tallet. I tillegg til en lang erfaring fra arbeid på Sri Lanka er organisasjonene der kontinuerlig, mens de ansatte i ambassaden stadig skiftes ut. Og til sist, organisasjonene er ute i felten, i områder norske myndigheter sjelden eller aldri befinner seg i. Dette gjør at organisasjonene sitter med en annen kompetanse enn norske myndigheter og andre forutsetninger for å forstå konteksten i det srilankiske samfunnet. Som Follerås (2008) sier: ”Det har nok hendt at de norske organisasjonene har kunnet gi bedre omdømme, som kunne være et norsk ansikt utad, spesielt i områder som man ikke kan være i som norsk stat. Men også som lytteposter, for å få informasjon om hva som skjer ute i distriktene fra et grasrotperspektiv.”

Rollen som lytteposter har først og fremst gått ut på å rapportere fra felten om hva det er som foregår på grasrota. Sammen med SLMM har de holdt de norske tilretteleggerne oppdatert. ”Som organisasjon ble vi øyene og ørene for de norske myndighetene. Selvfølgelig rapporterer vi ikke hver dag, men generelt om situasjonen. Vi er de som går tilbake til ambassaden og sier at situasjonen har forandret seg i den ene eller den andre retningen” (ansatt i norsk NGO). NGOers rolle ute i felten kan også bidra til å forbedre assosiasjonene den srilankiske befolkningen har til Norge som tilrettelegger. Ved at de får

et forhold til Norge gjennom NGOene som viser et positivt bistandsbilde kan dette bidra til å endre holdninger i befolkninger. Dette er spesielt aktuelt blant singalesiske nasjonalister i sør, der Norge blir beskyldt for ikke å være en nøytral aktør. Å vise at også norsk bistand kommer til sørlige deler av Sri Lanka kan bidra til å stille Norge i et bedre lys.

Områdene i nord og øst har vært herjet av krig og ekskludert fra regjeringens utviklingsprosjekter, noe som har resultert i en svært deprivert befolkning (JBIC 2003:28-32). Humanitær bistand til disse områdene kan i tillegg til å bedre befolkningens liv også virke positivt for Norges rolle som tilrettelegger. Under tiden som tilrettelegger var Norge avhengig av støtte fra LTTE, for å ha de med videre i eventuelle forhandlinger. Slik kan NGOenes humanitære arbeid i LTTE-kontrollerte områder ha bidratt til å styrke den norske rollen som tilrettelegger. Også gjennom arbeidet i sør kan NGOene bidra til å fremme Norges tilretteleggerrolle. Selv om disse områdene i mindre grad er direkte påvirket av konflikten, er de preget av stor fattigdom. Det har også vært en større motstand mot den norske rollen i fredsprosessen i disse områdene. Det har derfor vært svært viktig at de norske NGOene arbeider i disse områdene for å støtte opp om Norges rolle som tilrettelegger av fredsprosess på Sri Lanka. Som Hamre (2008) sier: "Norges rolle har ikke alltid vært like populær, og det har vært viktig å opprettholde nivået på bistanden til Sri Lanka. Det har vært viktig å koble Norge til noe positivt".

I tillegg har blant annet Norsk Flyktningshjelp forsøkt å påvirke den norske tilretteleggerrollen gjennom media. I et oppslag i Dagbladet 21.1.2006 setter de ut fire krav til utviklingsminister Erik Solheim og den norske regjeringen. De ønsket en økt internasjonal tilstedeværelse, økt press på den srilankiske regjeringen og LTTE, at situasjonen på Sri Lanka skulle behandles i FNs sikkerhetsråd og økt bistand. "Dette er velmente forslag, men det kan ikke være opp til Norge å bringe dem fram. Vår rolle er som tilrettelegger og megler mellom partene, og vi er avhengig av begge parter tillit, sier Solheim" (Thomassen 2006).

I kommunikasjonen med de norske myndighetene, har NGOene fått mulighet til å påvirke

fredsprosessen. Ut i fra intervjuene så kan dette ha bidratt til å sette en del temaer i fredsprosessen, men de har ikke opplevd at dette har hatt noen politisk betydning.

6.2.2 Srilankiske regjeringen

Alle de norske organisasjonene må samarbeide og forholde seg til den srilankiske regjeringen for å få lov til å gi bistand i landet. Dette kunne ha gitt dem mulighet til å påvirke srilankiske myndigheter mot et mer stabilt, demokratisk og fredelig regime. Dette har vært svært vanskelig for de norske NGOene på Sri Lanka, slik uttrykker noen informanter det: ”Vanligvis er vi med på å kritisere eller fremheve det som gjelder myndighetene når vi mener at de ikke følger vanlige humanitære lover. På Sri Lanka er det omtrent umulig, så der har vi ligget veldig lavt. Vi har heller gjort mer proaktivt arbeid gjennom FN” (ansatt i norsk NGO).

”Det har vært vanskelig å drive talsmann arbeid mot dem [srilankiske regjeringen], så det talsmannsarbeidet vi har gjort har vært å støtte opp om det som har vært greit. Fordi det å kritisere dem har ikke så mye for seg, det må man ha litt mer pondus bak seg enn det vi som norsk NGO kan ha” (ansatt i norsk NGO).

Noen av organisasjonene har vært i møter med den srilankiske regjeringen der de blant annet har tatt opp spørsmål om tilgang til områder og menneskerettighetsspørsmål. Dette er også gjort sammen med andre organisasjoner og FN-aktører. Spesielt sammen med FN føler NGOene at de har en sterkere stemme. I den første tiden av våpenhvileavtalen så opplevde NGOene det som om myndighetene var påvirkelige, men dette avtok etter at konflikten ble trappet opp.

Flere av organisasjonene jobber tett med FN-organisasjoner, og legger derfor vekt på at de er for små til gjøre noe overfor den srilankiske regjeringen. Det vil derfor være interessant å se i hvilken grad FN har mulighet til å transformere srilankiske myndigheter, men dette får jeg overlate til videre studier. Samtidig vektlegger de rollen som ”vaktbikkjer”, ikke nødvendigvis politisk aktive. Men betydningen av å ha internasjonal tilstedeværelse i felten kan overvåke situasjonen og rapportere tilbake til internasjonale

aktører, som FN, når grove brudd på menneskerettigheter skjer eller lokale konflikter utvikler seg. Organisasjonene kan fungere som ”støtdempere”.

6.2.3 LTTE

De norske NGOene som jobber i LTTE-kontrollerte områder må som sagt forholde seg både til den srilankiske regjeringen og LTTE. Gjennom møter med LTTE har norske organisasjoner blitt respektert som bistandsarbeidere, og de har fått positive tilbakemeldinger når de fremmer temaer som rekruttering av bistandsarbeidere til LTTEs sine militære styrker og rekruttering av barnesoldater. Likevel er dette blitt opplevd kun som fine ord uten innhold, i realiteten opplever de at lite har blitt gjort.

I tillegg til aktivt å forsøke å transformere LTTE, kan NGOene gjennom å være tilstede i disse områdene fungere som en slags observatør. Denne rollen kan bidra til at det blir utført mindre politiske og sosiale overgrep mot befolkningen. Dette vil altså si at organisasjonene mer implisitt kan fungere som en kontroll på LTTEs makt overfor befolkningen i de nordlige og østlige områdene.

Sosial velferd er blitt gitt en sentral funksjon i LTTEs statsbyggingsprosjekt. Velferdsfunksjonene skjer gjennom en rekke institusjoner. Dette er spesielt gjennom NGOer som gir humanitær bistand og utviklingshjelp til krigs- og tsunamirammede, og det er LTTE-avdelinger innen helse og utdanning, som gir grunnleggende tjenester til den sivile befolkningen og fungerer som en sjekk på de institusjonene som er drevet av den srilankiske staten (Stokke 2006:1029). Når norske NGOer opererer i LTTE-kontrollerte områder samarbeider de med lokale organisasjoner, og noen av disse organisasjonene har trolig tette forhold med LTTE. En organisasjon i disse områdene som skiller seg ut er TRO. TRO ble startet i 1985, og har til hensikt å hjelpe befolkning i nord og øst med humanitær hjelp, gjenoppbygging og utvikling. TRO har jobbet i samarbeid med internasjonale donorer og internasjonale NGOer (TRO 2008). TRO mottok i 2004 en pris fra president Chandrike Kumaratunga Bandaranaike for sitt arbeid etter tsunamien. Men organisasjonen har møtt internasjonal og nasjonal kritikk i forhold til sin autonomi i forholdet til LTTE og dens mulige rolle i forhold til å samle inn store summer fra den

tamilske diasporaen til LTTE (Stokke 2006:1030). Disse antakelsene ble møtt da TRO gikk ut og argumenterte for at selv om de er knyttet til LTTE i arbeidet, er de et apolitisk organ (Tamilnet 2005).

De norske NGOer gjennom arbeid i LTTE-kontrollerte områder vil bli en implisitt del av LTTEs oppbygging av velferdsfunksjoner. Ved å bidra til LTTEs kamp for selvstyre kan NGOene på den ene siden ha økt konfliktstrukturene på Sri Lanka fordi det styrker LTTEs statsapparat. På den andre siden kan dette bidra til å transformere LTTE mot et mer demokratisk styre som igjen kan bidra til fredsbygging nordøst på Sri Lanka.

6.3 Fremmet eller hemmet en fred?

Gjennom sitt bistandsarbeid på Sri Lanka har de norske NGOene bidratt med humanitær bistand og utviklingshjelp. Det er nesten ingen av organisasjonene som har hatt en intensjon om å adressere hovedårsakene til konflikten på Sri Lanka. Våpen hvileavtalen ga lite rom for å jobbe ytterligere med demobilisering av de militære styrkene. Det er mindre grad jobbet mot det politiske rammeverket. Innen den sosioøkonomiske dimensjonen har hovedfokuset til mange av organisasjonene vært å bidra der nøden og behovet er størst. Denne bistanden har bidratt til å beskytte den menneskelige sikkerheten. De norske NGOene har gitt den srilankiske befolkningen en fredsgevinst, noe som kunne ha gjort utvikling til en forløper for fred. Men denne gevinsten har ikke blitt møtt med en politisk transformasjon av den srilankiske regjeringen. De norske NGOene føler seg for små, og belager seg heller på at større aktører som FN kan bidra til en nødvendig transformasjon mot demokratiske prinsipper for en stabil og fredelig stat.

Derimot kan man hevde at de norske NGOene kan ha bidratt til en transformasjon av LTTEs statssystem. I hvilken grad denne transformasjonen kan ha bidratt til å fremme et liberalt og fredelig styre i de LTTE-kontrollerte områdene, ellers kan det ha bidratt til å styrke å styrke LTTEs autonomi og dermed øke konfliktstrukturen.

7. Avslutning

7.1 Oppsummering

Etter 20 år i krig, inngikk LTTE og den srilankiske regjeringen en våpenhvileavtale under den femte fredsprosessen tilrettelagt av den norske regjeringen. Avtalen sikret en midlertidig negativ fred, et fravær av personlig vold. Galtung (1969) vektlegger også betydningen av en positiv fred, for å sikre en mer langsiktig fred på grunnlag av en rettferdig og jevn sosioøkonomisk og politisk fordeling. De norske NGOene på Sri Lanka, har på denne måten kunnet bidra med en mer langsiktig fred som bygger på menneskelig sikkerhet og positiv fred. Flere av de norske organisasjonene har lang erfaring på Sri Lanka og kjenner samfunnet godt. Dette er en fordel i arbeidet med fredsbygging for å kunne adressere årsakene til konflikten og samtidig ikke gi ny næring til konflikten.

I bistandsarbeidet på Sri Lanka er de norske NGOene ansvarlige overfor egen organisasjon, den norske stat som donor, og den srilankiske konteksten. Organisasjonenes bakgrunn i politiske og sosiale bevegelser har bidratt til å sette agendaen for arbeidet på Sri Lanka gjennom fastsatte målsettinger og prinsipper. Den norske modellen for fred og forsoning legger vekt på et tett forhold mellom den norske staten og norske NGOer. Den norske utenrikspolitikken i forhold til konfliktfylte land har lagt vekt på at bistand kan bidra til fredsbygging. Dette har også gitt utslag på den norske bilaterale bistanden til Sri Lanka som har vært tett knyttet til fredsprosessen. Utenriksdepartementet styrer til en viss grad hvor pengene skal, men ellers følger det få formelle kontaktpunkter mellom norske myndigheter og de norske NGOene. Det er derimot et tettere og mer uformalisert forhold som bygger på kunnskapsutveksling, og møter der utfordringen ved sikkerhetssituasjonen i landet blir drøftet.

Den srilankiske konteksten er en kompleks sfære for de norske NGOene å jobbe i. I tillegg til å være ansvarlige overfor de som mottar bistand, må de være ansvarlige over den

srilankiske regjeringen. Dette er et forhold som i stor grad styrer NGOenes arbeid, det gjelder gjerne i hvilke områder NGOene får lov å jobbe i, hvilke lokale partnere de kan jobbe med og hva slags materiale de kan ha med seg inn i de LTTE-kontrollerte områdene. I de LTTE-kontrollerte områdene må de i tillegg til å være ansvarlige overfor den srilankiske regjeringen forholde seg til LTTE sine bestemmelser. Det er spesielt dette siste punktet, de to sentrale partene i konflikten på Sri Lanka, som har vist seg utslagsgivende for hvordan de norske NGOene opererer på Sri Lanka.

Innen de fire fredsbyggende dimensjonene har norske NGOer hovedsakelig jobbet innen den sosioøkonomiske dimensjonen. Norsk Folkehjelp har drevet med minerydding, men ellers har den srilankiske konteksten gjort det vanskelig å drive ytterligere demobilisering fordi dette heller ikke ble vektlagt i våpenhvileavtalen. Heller ikke prosjekter mot det politiske rammeverket har vært prioritert i større grad. FORUT er blant de som har jobbet litt i forhold til en folkelig deltakelse på grasrota. De norske NGOene har hovedsakelig jobbet med humanitær bistand og utviklingshjelp. Dette har bidratt til å øke menneskelig sikkerhet, og dannet et grunnlag for en mer langsiktig fred. Samtidig har denne bistanden blitt svært politisert i konteksten av den srilankiske konflikten og i forbindelse med Norges rolle som tilrettelegger under fredsprosessen.

De norske NGOene kan bidra til å fremme fred gjennom den rollen de har, og den måten de utøver sine relasjoner med sentrale aktører i fredsprosessen. I forholdet til den norske ambassaden har NGOene fungert som lytteposter. De befinner seg i områder som ambassaden sjelden besøker og har en annen kunnskap om Sri Lanka enn det norske myndigheter har. Derfor har de bidratt med informasjon fra felten, som kan ha fått betydning for hvordan Norge har lagt til rette for fredsforhandlingene.

Påvirkningsmulighetene de norske NGOene har hatt på den srilankiske regjeringen har vært begrensede. Derimot kan det diskuteres om de har hatt litt større muligheter i de LTTE-kontrollerte områdene. I de LTTE kontrollerte områdene kan de norske NGOene har vært en del av LTTEs statsbyggingsprosjekt, noe som indirekte kan bidra til å demokratisere LTTE neden-i-fra eller det kan bidra til styrke LTTEs autonomi og dermed

styrke den srilankiske konfliktstrukturen.

De fire dimensjonene for fredsbygging viser de mulighetene en NGO kan ha i forhold til en konflikttransformasjon. Likevel kan det ha vært til det beste at de norske NGOene ikke var tettere knyttet til fredsprosessen og den norske rollen som tilrettelegger. De har i større grad bidratt til å danne et humanitært rom for befolkningen på Sri Lanka. Når våpenhvilen nå har brutt sammen og Norge ikke lenger har rollen som fredstilrettelegger, kan NGOene likevel fortsette sitt humanitære og utviklingsrettede arbeid.

7.2 Avsluttende betraktninger

”Skaper vi menneskeverd, skaper vi fred”

(Nordahl Grieg, utdrag fra *Til ungdommen*)

I forholdet mellom utvikling og fred på Sri Lanka, har humanitære behov og utvikling blitt knyttet tett til den femte fredsprosessen ved at de stridende partene og internasjonale donorene har anerkjent en prioritering av humanitær bistand til den fattige og krigsherjede befolkningen. Likevel har Sri Lanka igjen falt tilbake til en voldelig intern krig etter våpenhvileavtalens opphevelse.

Nordahl Grieg sitt dikt *Til ungdommen* kan sees på som en del av den historiske tradisjonen som hentes frem når *fred* gjøres til et begrep som illustrerer deler av norsk identitet (Dobinson og Dale 2000:49). Siden 1990-tallet har Norge vært sentral innen flere freds- og forsoningsprosesser, blant dem i konflikten på Sri Lanka. Denne rollen har vært karakterisert av et tett forhold til de norske NGOene, noe som bidrar til å anerkjenne et fredsbegrep som omfatter en sosioøkonomisk og politisk utvikling. Både norske NGOer og andre bistandsaktører på Sri Lanka har bidratt til å adressere de sosioøkonomiske behovene i det srilankiske samfunnet under våpenhvileavtalen. Ettersom forhandlingene på det politiske planet brøt sammen blir forholdene for å drive bistandsarbeid på Sri Lanka stadig verre og befolkningen risikerer å bli mer depriverte dersom de voldelige sammenstøtene fortsetter. Dette viser at NGOer som fredsbyggere også er avhengige av en fredsavtale på øverste politiske nivå. De fleste av de norske NGOene på Sri Lanka

mener de er for små til å bidra til en transformasjon av LTTE og den srilankiske regjeringen, deres fokus har i hovedsak vært mot den sårbare befolkningen på Sri Lanka. Med støtte fra den norske staten kan de bidra til å skape et humanitært rom for en fattig og krigsherjet befolkning. De kan bidra til å gi befolkningen menneskeverd.

Litteraturliste

- Abiew, Francis Kofi og Tom Keating (2004): "Defining a role for civil society. Humanitarian NGOs and peacebuilding operations." I *Building sustainable peace*. Tom Keating og W. Andy Knight (red.) Edmonton: United Nations University Press.
- Anderson, Mary B. (1999): *Do no harm. How aid can support peace – or war*. Boulder og London: Lynne Rienner Publisher.
- Anderson, Mary B. (2001): "Humanitarian NGOs in conflict intervention." I *Turbulent peace. The challenges of managing international conflict*. Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson og Pamela Aall (red.). Washington: United States Institute of Peace Press.
- Asimve, Allen Sophia (2008): *Evaluation report. NRC Sri Lanka: Promoting the rights of displace persons through legal aid*. International human rights network og Norsk Flyktninghjelp.
- Bastian, Sunil (2006): "How development undermined peace." I *Negotiating peace in Sri Lanka. Efforts, Failures and lessons*. Vol. 2. Kumar Rupesinghe (red.) Colombo: The Foundation for Co-Existence.
- Bistandsaktuelt (2005): "Bistandsbåter holder ikke vann." URL: <http://bistandsaktuelt.no/default.asp?ID=465&t=a>
[Lesedato: 16.11.08]
- BBC (2005): "Hardliner wins Sri Lankan election" URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4447794.stm
[Lesedato: 16.11.2008]
- Body, Tom (2005): *Reintegration of ex-combatants through micro-enterprise: An operational framework*. PEARSON Peacekeeping Centre.
- Borchgrevink, Axel (2006): "Dingos, gringos and other animals in the field of development: Aid and NGOs." I *Poverty, politics and development. Interdisciplinary perspectives*. Dan Banik (red.). Bergen: Fagbokforlaget.

-
- Boutros-Ghali, Boutros (1992): *An Agenda For Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. 17. juni 1992. URL:
<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>
[Lesedato: 16.11.08]
- Brown, David L. og Mark H. Moore (2001): "Accountability, strategy, and international nongovernmental organisations." I *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 30, nr. 3, s. 569-587.
- Bull, Benedicte (2006): "Development theory revisited." I *Poverty, politics and development. Interdisciplinary perspectives*. Dan Banik (red.) Bergen: Fagbokforlaget.
- Carter, Lynn og Gwendolyn G. Bevis (2006): *Democracy and governance. Sri Lanka assessment*. Washington: USAID.
- CIA World Factbook (2008): "Sri Lanka." URL:
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ce.html>
[Lesedato: 16.11.2008]
- [CPA] Centre for Policy Alternatives (2005): *Peace Confidence Index. Top line results. March 2005*. Colombo: Social Indicator, Centre for Policy Alternatives.
- [CPA] Centre for Policy Alternatives (2007): *Peace Confidence Index. Top line results. February 2007*. Colombo: Social Indicator, Centre for Policy Alternatives.
- Dahl, Ottar (2002): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dobinson, Kristin og Geir Dale (2000): "Den norske ryggsekk – en analyse av "norsk" fredsdiplomati." I *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Duffield, Mark (2001): *Global governance and the new wars. The merging of development and security*. London og New York: Zed Books Ltd.
- Edwards, Michael og David Hulme (1996): "Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations." I *World Development*, vol. 24, nr. 6, s. 961-973.

Egeland, Jan (1998): *Peacemaking and the prevention of violence in situations of internal strife and intrastate conflict: The role of governments and NGOs*. IDB-seminar i Cartagena, 14.3.1998.

Evaldsson, Anna-Karin (2007): *Grass-roots reconciliation in South Africa*. PhD Avhandling. School of Global Studies, Peace and Development Research, Göteborg University.

Flyktningerådet (2004): *Flyktningregnskapet 2004. Alt om mennesker på flukten over hele verden*. Oslo: Flyktningerådet.

FORUT (2003a): *Policy document*. Gjøvik: FORUT.

FORUT (2003b): "Sri Lankas våpenhvile ett år." 10. mars 2003. URL:
<http://www.forut.no/sri-lankas-vaapenhvile-ett-aar.332399-57992.html>
[Lesedato: 16.11.2008]

FORUT (2003c): "Nord møter sør – i fredens tegn." 26. mai. 2003. URL:
<http://www.forut.no/nord-moeter-soer-i-fredens-tegn.333003-57991.html>
[Lesedato: 16.11.2008]

FORUT (2005): "Husbygging i henhold til planen." 9. september. 2005. URL:
<http://www.forut.no/husbygging-i-henhold-til-planen.336825-57983.html>
[Lesedato: 16.11.2008]

FORUT (2007): *Annual report 2007*. Colombo: FORUT Sri Lanka

FORUT (2008a): "Prosjektland." URL:
<http://www.forut.no/prosjektland.57994.no.html>
[Lesedato: 16.11.2008]

FORUT (2008b): "Katastrofe uten sidestykke." URL:
<http://www.forut.no/katastrofe-uten-sidestykke.4448118-76384.html>
[Lesedato: 16.11.2008]

Galtung, Johan (1969): "Violence, peace, and peace research." I *Journal of Peace Research*, vol. 6, nr. 3 s. 167-191.

George, Alexander L. og Andrew Benett (2005): *Case study and theory development in social sciences*. Cambridge: MIT Press.

-
- Goodhand, Jonathan (2001). *Aid, conflict and peacebuilding in Sri Lanka*. London: The Conflict, Security and Development Group.
- Goodhand, Jonathan (2006). *Aiding peace? The role of NGOs in armed conflict*. Boulder og London: Lynne Rienner Publisher.
- Goodhand, Jonathan og Bart Klem med Dilrukshi Fonseka, S.I. Keethaponcalan og Shonali Sardesai (2005): *Aid, Conflict and Peacebuilding in Sri Lanka 2000-2005*. The Asia Foundation.
- Grøndahl, Stine Ellingsen (2008): "Hjemmeeksamen i STV 4283B." I *Selected topics in peace and conflict studies*. Institutt for Statsvitenskap, Universitet i Oslo.
- Grønmo, Sigmund (1998): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen." I Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hegre, Håvard (2005): "Development and liberal peace." I *Nordic Journal of Political Economy*, vol. 31, nr. 1, s. 17-46.
- Hegre, Håvard, Tanja Ellingsen, Scott Gates og Nils Petter Gleditsch (2001): "Toward a democratic civil peace? Democracy, political change and civil war, 1816-1992." I *American Political Science Review*, vol. 95, nr. 1, s. 33-48.
- [HDR] Human Development Report (2007): *Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*. New York: United Nations Development Programme (UNDP).
- Holt, Sarah (2005): "Sri Lanka's war vacation: An opportunity to link peace and development." I *Civil Wars*, vol. 7, nr. 2, s. 183-194.
- Holter, Harriet (1982): "Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning." I *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.). Oslo: Universitetsforlaget
- Human Rights Watch (2004): *Living in fear. Child soldiers and the Tamil Tigers in Sri Lanka*. November 2004, vol. 16, nr. 13. New York: Human Rights Watch.

Human Rights Watch (2007): *Complicit in crime. State collusion in abductions and child recruitment by Karuna group*. Januar 2007, vol. 19, nr. 1. New York: Human Rights Watch.

[IDMC] Internally displacement monitoring centre (2008): "Returns in the east but new displacements in the north." URL:
[http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountries\)/0BB9CBD990450F5F802570A7004C148F?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountries)/0BB9CBD990450F5F802570A7004C148F?OpenDocument)
[Lesedato: 10.11.2008]

Ingdal, Nora, Amina Singh og Jan-Petter Holtedahl (2007): *Report on conflict sensitivity of Norwegian NGOs Development Assistance in Nepal*. Oslo: Direktoratet for utviklingssamarbeid. Norad.

International Crises Group (2006). "Sri Lanka: The Failure of the Peace Process." I *Crises Group Asia Report*, nr. 124.

[JBIC] Japan Bank for International Cooperation (2003). "Conflict and Development: Roles of JBIC. Development Assistance Strategy for Peacebuilding and Reconstruction in Sri Lanka." I *JBICI Research Paper*, nr. 24.

Kanbur, Ravi (2007): *Poverty and conflict: The inequality link*. New York: International Peace Academy.

Klees, Stven J. (2002): "NGOs: Progressive force or neo-liberal tool?" I *Comparative Education*, Teachers College, Columbia University.

Landmine Monitor (2005): "Sri Lanka." URL:
http://www.icbl.org/lm/2005/sri_lanka.html
[Lesedato 16.11.2008]

Landmine Monitor (2006): "Sri Lanka." URL:
<http://www.icbl.org/lm/2006/srilanka.html>
[Lesedato 16.11.2008]

Landmine Monitor (2007): "Sri Lanka." URL:
http://www.icbl.org/lm/2007/sri_lanka.html
[Lesedato 16.11.2008]

-
- Lebbe, Niloufer og Henry de Mel (2004): *Evaluation of "reconciliation, peace and development in the North and the East (2001-2004)*. The Center for Human Development.
- Lewer, Nick (1999): *International non-government organisations and peacebuilding – perspectives from peace studies and conflict resolution*. Arbeidsdokument. Departement of peace studies, University of Bradford.
- Lie, Jon Harald Sande Lie (2006): "Utvikling, frivillige organisasjoner og utenrikspolitikk." I *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending (red.) Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Liland, Frode med Kirsten Alsaker Kjerland (2003): *Norsk utviklingshjelps historie 3. 1989-2002: På bred front*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Læg Reid, Turid (1996): "Den "nye" utanrikspolitikken: humanitær assistanse som realpolitikk?" I Iver B. Neumann og Ståle Ulriksen (red.) *Sikkerhetspolitikk. Norge i maktriangelet mellom EU, Russland og USA*. Oslo: Tano Ascheoug.
- Marker Hansen, Stig (2007): *Conflict and the emerging roles of NGOs in peace-building in Uganda*. Artikkel. University of Copenhagen, Centre of African studies.
- Mercer, Claire (2002): "NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature." I *Progress of Development Studies*, vol. 2, nr. 5, s. 5-22.
- Moolakkattu, John Stephen (2005): "Peace facilitation by small states: Norway in Sri Lanka." I *Cooperation and Conflict*, vol. 40, nr. 4, s. 385-402.
- Najam, Adil (1996): "NGO accountability: A conceptual framework." I *Development Policy Review*, vol. 14, nr. 4, s. 339-354.
- Nelson, John D. (1996): *Clearing the paths to peace: Humanitarian demining in peace operations*. Sammenfatning. URL: <http://www.stormingmedia.us/69/6934/A693423.html>
[Lesedato 16.11.2008]
- Netland, Kristian (2007): *Buying peace? A Critical review of donors' attempts to apply peace conditionality in the Sri Lankan peace process*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Masteroppgave.

Norad (2004): *Study of the impact of the work of FORUT in Sri Lanka: Building Civil Society*. Oslo: Direktorat for utviklingsamarbeid. Norad.

Norad (2006): "Mål, budsjett og roller" URL:
http://norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=1210
[Lesedato 16.11.2008]

Norad (2008a): "Statistikkportalen - oversikt over norsk bistand." URL:
http://norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=3495
[Lesedato 16.11.2008]

Norad (2008b): "Norsk bistand i tall." URL:
http://norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=12461
[Lesedato 16.11.2008]

Norad (2008c): *Institusjonelt samarbeid*. Oslo: Direktorat for utviklingsamarbeid. Norad.

Norad og Utenriksdepartementet (2005): *Årsrapport om norske bilateral bistand 2005*. Oslo: Norad og Utenriksdepartementet.

Norsk Flyktninghjelp (2006): *Flyktningregnskapet 2006. Alt om mennesker på flukt over hele verden*. Oslo: Norsk Flyktninghjelp.

Norsk Flyktninghjelp (2007): *Årsmelding 2006*. Oslo: Norsk Flyktninghjelp.

Norsk Flyktninghjelp (2008a): *Annual report 2007*. Oslo: Norsk Flyktninghjelp.

Norsk Flyktninghjelp (2008b): "Dette er Flyktninghjelpen." URL:
<http://www.flyktninghjelpen.no/?aid=9066394>
[Lesedato: 16.11..2008]

Norsk Folkehjelp (2004): "Hva gjør Norsk Folkehjelp på Sri Lanka?" URL:
<http://www.norskfolkehjelp.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=1424>
[Lesedato 16.11.2008]

Norsk Folkehjelp (2007): "Internasjonal strategi. 2008-2011". URL:
<http://norskfolkehjelp.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=5611>

[Lesedato 16.11..2008]

Norsk Folkehjelp (2008a): "Sri Lanka." URL:

http://norskfolkehjelp.no/www/Norsk/I_Utlandet/Miner_og_klasebomber/NFs_mineprogram/Sri_Lanka/

[Lesedato 16.11.2008]

Norsk Folkehjelp (2008b): "Norsk Folkehjelp på Sri Lanka." URL:

http://norskfolkehjelp.no/www/Norsk/I_Utlandet/Miner_og_klasebomber/NFs_mineprogram/Sri_Lanka/IPS?id=1653&module=Articles&action=ArticleFolder.publicOpenFolder

[Lesedato 16.11.2008]

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

Paris, Roland (2004): *At wars end. Building peace after civil conflict*. New York: Cambridge University Press.

OECD (2004): "Norway (2004), DAC Peer Review: Main findings and recommendations." URL:

http://www.oecd.org/document/0/0,3343,en_33873108_33873681_33989696_1_1_1_1,00.html

[Lesedato 16.11.2008]

OECD (2005): *DAC Peer Review. Norway*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Ofstad, Arve (2002). "Countries in Violent Conflict and Aid Strategies: The Case of Sri Lanka." I *World Development*, vol. 30, nr. 2, s. 165-180.

Operasjon Dagsverk (2007): "2003 Sri Lanka – Gode resultater tross urolige tider." URL:

http://www.od.no/Tidligere_prosjekter/Vis_alle_tidligere_prosjekter/2003_Sri_Lanka/index.html

[Lesedato 16.11.2008]

Orjuela, Camilla (2003): "Building Peace in Sri Lanka: a Role for Civil Society?" I *Journal of Peace Research*, vol. 40, nr. 2, s. 195-212.

Rainford, Charan og Ambika Satkunanathan (2008): *Mistaking politics for governance. The politics of interim arrangements in Sri Lanka*. Colombo: International Center for Ethnic Studies.

Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse og Hugh Miall (2005): *Contemporary conflicts resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts*. 2. utgave. Cambridge: Polity Press.

Redd Barna (2003): *Årsrapport 2002-2003*. URL:
http://reddbarna.no/default.asp?V_ITEM_ID=366
[Lesedato 1.10.2008]

Redd Barna (2005): *Global evaluation. Children affected by armed conflict, displacement and disaster*. London: JMJ International LTD.

Redd Barna (2007a): *Last in line, last in school. How donors are failing children in conflict affected fragile states*. London: International Save the Children Alliance.

Redd Barna (2007b): *Save the Children in Sri Lanka. Country strategy plan. 2007-2010*. Colombo: Save the Children in Sri Lanka.

Redd Barna (2008a): *Thematic Programme Plan. 2007-2010. Education*. Colombo: Save the Children in Sri Lanka.

Redd Barna (2008b): "Utdanning." URL:
http://reddbarna.no/default.asp?V_ITEM_ID=329
[Lesedato 16.11.2008]

Richmond, Oliver P. (2001): *"Post Westphalian" peacebuilding: The role of NGOs*. University of St. Andrews, Departement of international relations. URL:
http://www.class.uidaho.edu/martin_archives/conflict_journal/ngo.htm
[Lesedato 16.11.2008]

Riksrevisjonen (2008): *Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand*. Dokument nr. 3:2 (2008-2009). Oslo: Riksrevisjonen.

Ross, Marc Howard og Jay Rothman (1999): "Issues of theory and practice in ethnic conflict management" i *theory and practice in ethnic conflict management. Theorizing Success and failure*, ss. 1-23. Marc Howard Ross og Jay Rothman (red.). New York: Palgrave.

Shanmugaratnam, Nadaraja og Kristian Stokke (2008): "Development as a precursor to conflict resolution. A critical review of the fifth peace process in Sri Lanka." I *Between war and peace in Sudan and Sri Lanka*. Nadaraja Shanmugaratnam (red.). Oxford: James Currey.

Smillie, Ian (1998): *Relief and developmet: The struggle for synergy*. Providence: The Thomas J. Watson Jr. Institute for international studies, Brown University.

Smith, Dan (2004): *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting their Act Together. Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*. Evalueringsrapport 1/2004. Oslo: Utenriksdepartementet.

Solidar (2006): "Mine-action." URL:
<http://www.solidarsrilanka.org/De-mining.htm>
[Lesedato 16.11.2008]

Solidar (2007): "Post-Tsunami Reconstruction and Community Development Programme (RECODE)." URL:
[http://www.solidarsrilanka.org/Reconstruction_and%20 Community Programme.htm](http://www.solidarsrilanka.org/Reconstruction_and%20Community_Programme.htm)
[Lesedato 16.11.2008]

Solidar (2008): "Quick Impact Projects." URL:
http://www.solidarsrilanka.org/Quick_Impact_Projects.htm
[Lesedato 16.11..2008]

Solidar news (2008): "Perspectives on mine action in the Vanni." April 2008, s. 28-29.

Sriskandarajah, Rajan (2006): "Mindset – the foremost obstacle to peace." I *Negotiating peace in Sri Lanka. Efforts, failures and lessons*. Vol. 1, 2. utgave. Kumar Rupesinghe (red.) Colombo: Foundation for Co-Existence.

Stokke, Kristian (2006): "Building the Tamil Eelam State: emerging state institutions and forms of governance in LTTE-controlled areas in Sri Lanka." I *Third World Quarterly*, vol. 27, nr. 6, s. 1021-1040.

Stokke, Kristian (2007): *Humanitær innsats ved naturkatastrofer: En syntese av evalueringsfunn*. Synteserapport 1/2007. Oslo: Norad.

Stokke, Kristian (upublisert): *Crafting peace? International peace promotion and the politics of liberal peace in Sri Lanka*. Oslo: Universitetet i Oslo

Støre, Jonas Gahr (2006): "Norge som fredsnasjon – myte eller virkelighet?" Tale holdt på Norges Fredssenter, Rådhusplassen, Oslo. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/utenriksminister_jonas_gahr_store/taler_artikler/2006/Norge-som-fredsnasjon--myte-eller-virkelighet.html?id=273461
[Lesedato 16.11.2008]

Tamilnet (2003): "LTTE suspends negotiations with Sri Lanka pending implementation of agreements reached". URL: <http://tamilnet.com/art.html?catid=13&artid=8824>
[Lesedato 16.11.2008]

Tamilnet (2005): "ITRO responds to allegations by SL Highcommission in Australia." 29.11.2005 URL: <http://tamilnet.com/art.html?catid=13&artid=16434>
[Lesedato 16.11.2008]

Tamilnet (2006): "JVP protesters march in thousands against Co-Chairs, Norway". URL: <http://tamilnet.com/art.html?catid=13&artid=19811>
[Lesedato 16.11.2008]

Thagaard, Tove (2003): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. (2. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.

Thomassen, Carsten (2006): "Krever en tøffere Solheim i Sri Lanka." I *Dagbladet*, 21. januar.

[TRO] Tamil Rehabilitation Organisation (2008): "About TRO." URL: <http://www.troonline.net/page3.html>
[Lesedato 16.11.2008]

Tschirgi, Necla (2003): *Peacebuilding as the link between security and development: is the window of opportunity closing?* New York: International Peace Academy.

[TEC] Tsunami Evaluation Coalition (2006a): *Links between relief, rehabilitation and development. Sri Lanka cases study*. Belgia: Channel Research.

[TEC] Tsunami Evaluation Coalition (2006b): *Joint evaluation og the international respons to the Indian Ocean tsunami: Synthesis report*. London: TEC.

Tvedt, Terje (1997): "Norsk utenrikspolitikk og de frivillige organisasjonene." I *Norges utenrikspolitikk*. 2. utgave. Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo og Svein Gjerdåker (red.) Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.

Tvedt, Terje (1998): *Angels of mercy or development iplomats? NGOs and foreign aid*. Oxford: Africa World Press.

Tvedt, Terje (2003): *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk, og makt. Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Tvedt, Terje (2006): "The international aid system and non-governmental organisations: A new research agenda." I *Journal of international development*, vol. 18, nr. 5 s. 677-690.

[UCDP] Uppsala Conflict Data Programme (2008): " Sri Lanka – detailed information." URL:
[http://www.pcr.uu.se/database/conflictInformation.php?years=2007&bcID=151&variables\[\]=4&button=+Search+](http://www.pcr.uu.se/database/conflictInformation.php?years=2007&bcID=151&variables[]=4&button=+Search+)
[Lesedato: 16.11.2008]

Utenriksdepartementet (2002): *Fighting poverty: The Norwegian Government's action plan for combating poverty in the South towards 2015*. Oslo: Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet (2003): *St.prp. nr. 1. (2003-2004)*. Oslo: Det Kongelige Utenriksdepartement.

Utenriksdepartementet (2003-2004): *St.meld.nr. 35. Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk*. Oslo: Det Kongelige Utenriksdepartement.

Utenriksdepartementet (2004a): *Utviklingspolitikkenes bidrag til fredsbygging*. Strategisk rammeverk. Oslo: Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet (2004b): *Norwegian peacebuilding policies: Lessons learnt and challenges ahead*. Evalueringsrapport 2/2004. Oslo: Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet (2006): "Statement – Sri Lanka talks. 22-23 February 2006, Geneva, Switzerland" URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/nyheter/2006/statement-sri-lanka-talks3.html?pid=100484>

[Lesedato 16.11..2008]

Utenriksdepartementet (2008a): "Fred og forsoning: Den norske modellen." URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Fred_og_forsoning/fredsprosesser/Fred-og-forsoning-Den-norske-modellen.html?pid=446704

[Lesedato 16.11..2008]

Utenriksdepartementet (2008b): "Fred og forsoning – Sri Lanka." URL:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/nyheter/2008/srilanka_forsoning.html?pid=496073

[Lesedato: 16.11.2008]

Utviklingsfondet (2008a): "Sri Lanka." URL:

http://utviklingsfondet.no/Utviklingsfondet_-_forsiden/Vare_prosjekter_og_samarbeidsland/Sri_Lanka/

[Lesedato 16.11..2008]

Utviklingsfondet (2008b): "OD 2003 Sri Lanka." URL:

http://utviklingsfondet.no/Utviklingsfondet_-_forsiden/Operasjon_Dagsverk/Om_Operasjon_Dagsverk_2003/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=443

[Lesedato 16.11..2008]

Utviklingsfondet (2008c): "Kystaksjonen." URL:

http://utviklingsfondet.no/Utviklingsfondet_-_forsiden/Vare_prosjekter_og_samarbeidsland/Sri_Lanka/Prosjekter/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=892;_t=2258

[Lesedato 16.11..2008]

Utviklingsfondet (2008d): "Utviklingsfondet." URL:

http://utviklingsfondet.no/Utviklingsfondet_-_forsiden/Om_Utviklingsfondet/

[Lesedato 16.11.08]

Utviklingsfondet (2008e): "Utviklingsfondets samarbeidspartnere." URL:

http://utviklingsfondet.no/Utviklingsfondet_-_forsiden/Samarbeid_og_partnere/

[Lesedato 16.11.08]

Uyangoda, Jayadeva (2005): "Negotiation for conflict resolution: lessons from Sri Lanka's past experiences." I *Conflict, conflict resolution and peace building. An introduction to theories and practices*. Jayadeva Uyangoda (red.) Colombo: GTZ Sri Lanka

Uyangoda, Jayadeva (2006): "Government-LTTE negotiation attempt of 2000 through Norwegian facilitation: Context, complexities and lessons." I *Negotiating peace in Sri Lanka. Efforts, failures and lessons*, vol. 1, 2. utgave. Kumar Rupesinghe (red.) Colombo: Foundation for Co-Existence.

Verdensbanken (2005): *A poverty map for Sri Lanka – Findings and lessons*. Washington: The World Bank.

Verdensbanken (2006): "Poverty in Sri Lanka." URL: <http://go.worldbank.org/P9NDRGL7Z0> [Lesedato 16.11..2008]

Von Bernuth, Rudolph (1996): "The voluntary agency response and the challenge of coordination". In *Journal of Refugee Studies*, vol. 9 Nr. 3, side 281-290.

Yin, Robert K. (2003): *Case study research. Design and methods*. 3. utgave. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Zartman, William I. (1995): "Putting things back together." I *Collapsed states. The disintegration and restoration of legitimate authority*. William I. Zartman (red.) Boulder og London: Lynne Rienner Publishers.

Østby, Gudrun (2008): "Polarization, horizontal inequalities and violent civil conflict." I *Journal of Peace Research*, vol. 45, nr. 2, s. 143-162.

Vedlegg I: Førstehåndskilder

Ansatt i lokal NGO (2008) *Intervju*. Moratuwa. August

Ansatt i lokal NGO (2008) *Intervju*. Moratuwa. August

Ansatt i norsk NGO (2008) *Intervju*. Oslo. Juni.

Ansatt i norsk NGO (2008) *Intervju*. Oslo. Juni.

Ansatt i norsk NGO (2008) *Intervju*. Oslo. Juni.

Ansatt i norsk NGO (2008) *Intervju*. Oslo. Juni.

Ansatt i norsk NGO (2008) *Intervju*. Oslo. Juni.

Ansatt i norsk NGO (2008) *Intervju*. Colombo. August.

Ansatt i norsk NGO (2008) *Intervju*. Colombo. August.

Ansatt i norsk NGO (2008) *Intervju*. Colombo. August.

Ansatt i norsk NGO (2008) *Intervju*. Oslo. August.

Ansatt i norsk NGO (2008) *Intervju*. Oslo. November.

Ansatt i norsk NGO (2008) *Intervju*. Oslo. Oktober.

Bauck, Petter (2008): Seniorrådgiver, Avdeling for fred, likestilling og demokrati, Norad.

Intervju. Oslo. Juni.

Bjotveit, Sondre (2008): Rådgiver, Seksjon for fred og forsoning, Utenriksdepartementet

Intervju. Oslo. Juni.

Follerås, Arne (2008): Rådgiver, Sør-Asia seksjonen, Utenriksdepartementet. *Intervju*. Oslo.

Juli.

Hille, Marianne (2008): Tidligere rådgiver i Sør-Asia seksjonen, nå rådgiver i Seksjon

for sørlige og vestlige Afrika, Utenriksdepartementet. *Intervju*. Oslo. Juni.

Hamre, Edle (2008): Rådgiver, den norske ambassaden i Colombo. *Intervju*. August.

Interfaith movement of woman for peace, "Citizens alive", *seminar*. Colombo, 15. august.

Vedlegg II: Bilateral bistand til Sri Lanka gjennom norske NGOer, 2002-2007.

Norad

Bilateral bistand fra Norad til Sri Lanka gjennom norske NGOer, 2002 - 2007

Beløp i 1000 NOK

Agreement partner	Agreement title	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Atlas-alliansen	Asian Blind Union					1 404	
Atlas-alliansen Total						1 404	
Bistandsnemnda	Pre project: Adaikkalam Childr. Home Rehabilitation project for Tsunami victims in Batticaloa Sri Lanka		87		0	500	
Bistandsnemnda Total			87		0	500	
Flyktinghjelpen	Information, counselling and legal assistance (ICLA) - Sri Lanka Information, counselling and legal assistance to IDPs - Sri Lanka					4 000	3 900
Flyktinghjelpen Total					2 000	4 000	3 900
FOKUS - Forum for Women and Development	Micro credit	197	109	340			
	NEST-Mental Health	271	292	292	321	343	344
	Solidarity project	122	259	427	451	266	295
FOKUS - Forum for Women and Development Total		589	660	1 059	772	609	639
FORUT	Alcohol and Drug Information Centre	1 652	1 652	1 652	1 458	1 458	1 458
	Capacity Development Programme	1 000	600				
	Civil Society programme			535	535	535	632
	Jaffna rehab and reconstruction	4 860	4 860				
	Local Community Development	1 555	1 555				
	MSc. Post War Rec.Marikkar	2					
	Rehabilitation Jaffna			4 320	3 942	3 942	3 834
	Rehabilitation Project	3 888	3 761				
	Rehabilitation Vanni			4 320	3 942	3 942	3 834
	Rehabilitation						
	Vavuniya,Puttalam, A'pura			3 742	3 402	3 353	3 256
	Social mobilisation & poverty reduction			1 555	1 361	1 312	1 264
	Vanni rehab and reconstruction	4 374	4 374				

FORUT Total		17 332	16 803	16 124	14 639	14 542	14 278
Gimsøy Rotary Klubb	Gimsøy Rotary Club Support to P.W. Childrens Home Gimsøy Rotary Club Support to Tsunami Victims Sri Lanka				768	161	200
Gimsøy Rotary Klubb Total					768	161	200
Kirkens Nødhjelp	NCC-SL general support				243		
Kirkens Nødhjelp Total					243		
Mary's Friends	Maha Aragama Participatory Dev. Proj		800				
Mary's Friends Total			800				
Miljøagentene/Ecoagents	Uniforms, books and counseling for the future				200		
Miljøagentene/Ecoagents Total					200		
NHO – Næringslivets hovedorganisasjon	NHO/EFC co-operation project in Sri Lanka		500	1 200	800		
NHO – Næringslivets hovedorganisasjon Total			500	1 200	800		
Nordic World Heritage Office	Cultural Heritage & Sustain. Tourism	40	124				
Nordic World Heritage Office Total		40	124				
Norges Blindforbund	Asian Blind Union Evaluation of Asian Blind Union	1 458	1 512	1 566	1 350		
Norges Blindforbund Total		1 708	1 512	1 566	1 350		
Norges KFUK/KFUM	Training Centre	1 100	1 250	1 004			
Norges KFUK/KFUM Total		1 100	1 250	1 004			
Norsk Folkehjelp	Mineengasjement på Sri Lanka	1 000					
Norsk Folkehjelp Total		1 000					
Redd Barna	Armed conflict and disaster - Sri Lanka Basic Education CBR for children with disabilities Child Care Development in slums Child Club Development Child Development in urban slum area Children affected by Armed Conflict & Disasters Children of ex-service pers. Children of women headed					4 024	
					667		
		182	442	473			
			174	289			
			82				
		0	228	243			
						377	
		207	308	293			
							314

	families						
	Children's Desk	335	222	161			
	Community development through child			276			
	CSS - Sri Lanka				525	496	
	Curriculum devel. for conflict resol		77	272			
	Curriculum developm. for peace educ.		174				
	Cyber Watch Unit	148					
	Dialogue on Residencial Care		299				
	Early Childhood Dev.	242					
	Eastern Project		686				
	Education - Sri Lanka				1 296	415	
	General Advocacy & promo CRC	341					
	General Advocacy and Promotion of CR	0	193				
	Guidance to school children	335	422	351			
	Introd. of Teachers Resource Guide	0	425	289			
	Introduction to teachers resouce gui		250	456			
	Pre-school and CD programme	23	439	384			
	Pre-school programme	281					
	Programme support/admin.	767	424	352	465		
	Psychosocial development of children	0	358				
	Research and Evaluation	58	81				
	SC Alliance	0	96				
	Separated Children	526	433	579			
	Separated Children in Conflict areas		300	349			
	Social harmony & peace Studies (pre-project and documentat				3 035		
	Study of impact on children	81	48	65			
	Violence and sexual abuse - Sri Lanka				505	713	
Redd Barna Total		3 526	6 161	5 146	4 544	6 350	1 624
Strømmestiftelsen	Education in Sri Lanka	0	342	161	1 187	763	685
	Microfinance in Sri Lanka	0	633	1 958	1 466	2 369	1 662
Strømmestiftelsen Total		0	975	2 120	2 653	3 132	2 347
Utdanningsforbundet	Trade Union Training/Org. Support	246	175	122	146	150	135
Utdanningsforbundet Total		246	175	122	146	150	135

Utviklingsfondet	Empowerment and Social Mobilisation	534	1 026	667	684	539	640
	Environmental Advocacy and Mobilization for Sustainable Alternatives						972
	Environmental Cons Awareness Creat	292					
	Environmental Cons. Awareness Creat.		517	493	696	783	
	Institutional Development	342	366	310	344	475	
	Peace Development N/E in Sri Lanka	460					
	Peace & Development N/E in Sri Lanka		671	565	401		
	Strengthening Farmers' Institutions					203	272
Utviklingsfondet Total		1 628	2 581	2 035	2 125	2 000	1 884
Grand Total		27 169	31 627	30 376	30 240	32 848	25 007

Kilde: Norad

Utenriksdepartementet
Bilateral bistand fra UD til Sri Lanka gjennom norske
NGOer, 2002 - 2007

Beløp i 1000 NOK

Agreement partner	Agreement title	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Buddhistforbundet	Norwegian Buddhists - Exposure visit		350				
	Norwegian Buddhists - Exposure visit to LKA					-19	
	Travel support peace conference			64			
Buddhistforbundet Total			350	64	-19		
CARE Norge	Emergency Assistance Flooding		350				
	Gender-based Violence, Batticaloa		1 173				
	LKA/Care - Emergency relief, Tsunami in Asia					6 000	
	LKA/Community Action for Development			1 088			
	LKA/Genderbased violence			1 276			
	LKA/Women Headed Households for Development and Pe						2 422
CARE Norge Total			1 523	2 364	6 000		2 422
Caritas Norge	Dialogue- and peaceProg		-150				
	Internally Displaced Persons -	3 356		-295			

	TSUNAMI- FORUT Post Tsunami Recovery Initiative- 2006					5 000	10 000
FORUT Total		950	2 525	1 098	23 210	6 903	18 529
Leger uten grenser Norge	Psyco-social programme Sri Lanka	914					
Leger uten grenser Norge Total		914					
Mary's Friends	Maha Aragama Participatory Dev. Proj		0	800	600		-84
Mary's Friends Total		0	800	600			-84
Norges Røde Kors	Aid to IDPs	2 500					
	Health awareness Batticaloa			1 323			
	ICRC Appeal 2003		2 000				
	ICRC Appeal 2004			3 000			
	IFRC - Flooding		3 010				
	LKA/ICRC Budget Extension Appeal						5 000
	LKA/ICRC emergency appeal 2007 for Sri Lanka						10 000
	LKA/ICRC Extended appeal for Sri Lanka				6 180		
	LKA/ICRC Response to new emergencies					5 000	
	LKA/IFRC Emergency Relief - Tsunami				12 000		
Norges Røde Kors Total		2 500	5 010	4 323	18 180	5 000	15 000
Norsk Folkehjelp	Emergency relief Tsunami36 in Asia				6 504		
	LKA/Assistance to mine clearance in Vanni						10 000
	LKA/Mine action assistance					16 000	
	LKA/Mine clearance Sri Lanka				15 106		
	LKA/Mineclearing in North and East o			4 563			
	LKA/Mineclearing in North and East of Sri Lanka					-1	
	LKA/NPA SLA mine action cooperation						1 400
	LKA/Tsunami Education Project				1 000		
	Mine action assistance in Government			4 464			
	Mine Clearing		912				
	Mine project	339					
	Mineaction programme	250					
	Mineclearance		5 300				
	Mineprogramme 2003	5 300					

	NPA- Refresher Training for Indian NGOs on Humanitarian demining				800	171	
	Tsunami-NPA- Rehabilitation of Affected Communities in NE						15 000 15 122
Norsk Folkehjelp Total		5 889	6 212	9 027	23 410	32 571	25 122
NTHO - Norsk tamilsk helseorganisasjon	Capacity building healthpersonell			194			
	Dental care norst and east LKA				670		
	LKA/NTHO - Emergency relief, Tsunami in Asia				500		
	Mobile dental care clinic			880			
	Rehab of primary healthcenters						
	LKA				1 000		
NTHO - Norsk tamilsk helseorganisasjon Total				1 074	2 170		
Plan Norge	LKA/Plan - Emergency relief, Tsunami in Asia				2 000		
Plan Norge Total					2 000		
Redd Barna	Children Armed Conflicts Batticola A			2 531			
	Children Armed Conflicts Batticola Ampara Vavuniya					-103	
	Children in armed conflict - treatme	1 750		-155			
	LKA/Children affected by armed conflict						1 602
	LKA/Redd Barna - Emergency relief, Tsunami in Asia				6 300		
	LKA/support to children affected by armed conflict				2 676	2 672	
	War Affected Children, Batticaloa an		1 378	-60			
	War-affected children, Vanuiya		696				
Redd Barna Total		1 750	2 074	2 316	8 873	2 672	1 602
Senter for konflikthåndtering	Workshop on peacebuilding			125			
Senter for konflikthåndtering Total				125			
Stiftelsen SOS-Barnebyer	LKA/SOS Ch. V. Emergency relief - Tsunami				3 000		
Stiftelsen SOS-Barnebyer Total					3 000		
Strømmestiftelsen	LKA/Strømmestiftelsen - Emergency relief, Tsunami				1 000		
	Strømme-Development and Rehabilitation of Economy through Micro Finance						2 772
	TSUNAMI-STRØMME						
	Livelihood Support & Capacity					4 300	4 900

	Building				
Strømmestiftelsen Total			1 000	4 300	7 672
Studentsamskipnaden i Oslo	LKA/ Int. Summer School, Curuparan Nadarajas				69
Studentsamskipnaden i Oslo Total					69
Tamilsk Kvinneorganisasjon	LKA/Emergency relief - Tsunami36		1 236		
Tamilsk Kvinneorganisasjon Total			1 236		
Utviklingsfondet	Drought relief and risk management	826			
	LKA/The Dev. Fund		2 331		
	Emergency relief - Tsunami				
	TSUNAMI - Development Fund- Recovering Fishery economies-Phase II		8 000		-5 200
	TSUNAMI - Recovering Fishery Economies- Development Fund		15 000		
	TSUNAMI- Development Fund-Recovering Fishery economies- Additional Fun		3 000		-3 000
Utviklingsfondet Total		826	28 331		-8 200
Grand Total		15 484	36 017	41 575	172 538 70 793 92 248

Kilde: Norad

Vedlegg III: DAC-sektorer i norsk bistand til Sri Lanka

For å fremstille de ulike kategoriene som vist i figur 4.3 har jeg funnet det fruktbart å gruppere DAC-sektorene som vist under. Det er klart at en slik kategorisering kan diskuteres blant annet fordi sosioøkonomisk utvikling også innebærer bistand som er gitt under sektorene som er kategorisert under næringsliv. Fordi støtte til næringslivet på Sri Lanka har vært en viktig del av norsk bistand til Sri Lanka (Norad og Utenriksdepartementet 2005:31), har jeg sett det som nødvendig å lage en egen kategori for dette. Kategorien annet er ikke inkludert i figur 4.3, fordi dette utgjør sektorer det er vanskelig å kategorisere og derfor mer problematisk å kommentere i denne sammenhengen.

Sosioøkonomisk utvikling:

- 111 – Education, lever unspecified
- 112 – Basic education
- 113 – Secondary education
- 114 – Post-secondary education
- 121 – Health, general
- 122 – Basic health
- 130 – Population policies/programmes and reproductive health
- 140 – Water supply and sanitation
- 160 – Other social infrastructure and services
- 230 – Energy generation and supply

Humanitær bistand:

- 720 – Emergency respons
- 720 – Reconstruction, relief and rehabilitation

Konfliktløsning:

- 152 – Conflict prevention and resolution, peace and security

Stat og sivilsamfunn:

151 – Government and civil society, general

Næringsliv:

240 – Banking and financial services

250 – Business and other services

311 – Agriculture

312 – Forestry

313 – Fishing

321 – Industry

322 – Mineral resources/mining

331 – Trade policy and regulations

332 – Tourism

Annet:

210 – Transport and storage

220 – Communications

410 – General environmental protection

430 – Other multisector

530 – Other commodity assistance

600 – Action relating to debt

930 – Refugees in donor countries

998 - Unallocated/unspecified