

FOKUS: NORGES ROLLE I FNs SIKKERHETSRÅD 2021–2022

«Kvinner, fred og sikkerhet» i FNs sikkerhetsråd: Norsk innsats og statusbygging

Torunn L. Tryggestad

*Institutt for fredsforskning, PRIO, Norge***Sammendrag**

Da Norge gikk ut av Sikkerhetsrådet 31. desember 2022, hadde landet lagt bak seg to år med det som av observatører blir beskrevet som en «diplomatisk bragd». Til tross for pandemi og et svært vanskelig samarbeidsklima mellom vetomaktene, klarte Norge sammen med andre valgte medlemmer å bygge allianser, forhandle og manøvrere. Norge gjorde seg særlig bemerket i FN-miljøet i New York med å iverksette en rekke tiltak for å styrke Sikkerhetsrådets arbeid på temaområdet «kvinner, fred og sikkerhet» (KFS). Gjennom systematisk og målrettet arbeid bidro blant annet Norge til å øke andelen kvinner som holder orienteringer for Sikkerhetsrådet, og å styrke operasjonaliseringen av tidligere forpliktelser på kvinners rettigheter og deltakelse i FNs operative virksomhet. Denne arbeidsmetodikken bidro ikke bare til å effektivisere Sikkerhetsrådets arbeid med KFS, men også til å styrke Norges internasjonale status som foregangsland på dette temaområdet.

Nøkkelord: kvinner · fred og sikkerhet (KFS) · FNs sikkerhetsråd · norsk utenrikspolitikk · diplomati

Innledning

17. januar 2023 møtte utenriksminister Anniken Huitfeldt i Stortinget for å redegjøre for Norges nylig avsluttede medlemskap i FNs sikkerhetsråd for perioden 2021–2022 (Regjeringen, 2023). Norge hadde lagt bak seg to år med det FN-ambassadør

Kontaktinformasjon: Torunn L. Tryggestad, e-post: torunn@prio.org

©2023 Torunn L. Tryggestad. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Tryggestad, T. L. (2023). «Kvinner, fred og sikkerhet» i FNs sikkerhetsråd: Norsk innsats og statusbygging. *Internasjonal Politikk*, 81 (2), 254–264. <http://doi.org/10.23865/intpol.v81.5584>

Mona Juul har beskrevet som «en diplomatisk kraftanstrengelse» (Gravdal, 2022). Av enkelte observatører i det internasjonale miljøet ble Norges innsats også omtalt som en «diplomatisk prestasjon» (Gowan, 2023). Norge kom inn i Sikkerhetsrådet i en periode preget av pandemi og nedstengning, og svært vanskelige samarbeidsforhold mellom veto-maktene. Polarisingen ble ytterligere forsterket av Russlands angrepskrig på Ukraina i februar 2022. Til tross for denne situasjonen skulle det likevel vise seg at det var betydelig handlingsrom for valgte medlemmer som Norge, til å bygge allianser, forhandle og manøvrere. Dette resulterte blant annet i at 89,5 prosent av resolusjonsforslagene som ble lagt frem i 2022 ble vedtatt (Steube, 2023). Rådet var kanskje polarisert, men ikke paralyisert (Gravdal, 2022; Haugevik et al., 2021; Haugevik & Schia, 2023). Norge spilte blant annet en viktig rolle i å forhandle korridorer for humanitær bistand inn til Syria og sikre fornyelse av mandater for et stort antall FN-operasjoner. Mindre kjent er den betydelige innsatsen Norge la ned i å styrke Sikkerhetsrådets arbeid på temaområdet «kvinner, fred og sikkerhet» (KFS). For å oppnå resultater la Norge særlig vekt på å bygge allianser med de andre valgte medlemmene til Sikkerhetsrådet (E10) og å samarbeide med sivilsamfunnsorganisasjoner. Denne arbeidsmetodikken var inspirert blant annet av Sveriges erfaringer fra Sikkerhetsrådet i perioden 2017–2018 (Olsson et al., 2021).

Da Norge sommeren 2020 ble valgt inn i FNs sikkerhetsråd for perioden 2021–2022, sto jubelen i taket i Utenriksdepartementet. Flere år med intensiv kampanjevirkosomhet hadde blitt kronet med seier. Kampen om en plass i Sikkerhetsrådet hadde vært særlig sterk i Norges valggruppe, der Norge konkurrerte mot Canada og Irland om to plasser. Mye sto derfor på spill. Det var 20 år siden Norge sist hadde hatt plass i Sikkerhetsrådet, og det ville fort bli 20 år til neste mulighet ville by seg. Med slagordet «Consistent partner, common future» kjørte Norge en valgkamp preget av stor selvtillit (Espevik, 2022), der man vektla Norges lange historikk på å støtte opp om FN og multilateralt samarbeid både politisk og finansielt (Utenriksdepartementet, 2018). Norge ble valgt inn på et program med fire tematiske hovedprioriteringer: fredsdiplomati; kvinners deltakelse i fredsprosesser; beskyttelse av sivile (inkludert barn); klima og konflikt (Regjeringen, 2020).

Norsk medlemskap i Sikkerhetsrådet hadde bred tverrpolitisk støtte. Enkelte kritiske røster stilte spørsmålstegn ved hva Norge hadde i Sikkerhetsrådet å gjøre. Det ble reist tvil om hva et lite land kunne klare å få til – om noe i det hele tatt – i et råd som allerede var preget av store samarbeidsproblemer. I en slik situasjon ville Norge fort kunne havne i et uheldig krysspress mellom stormaktene og bli tvunget til å ta standpunkt i betente saker eller bli handlingslammet (Gjerstad, 2019; Gravdal, 2020b; Langford & Moss, 2020). Det ble også stilt spørsmålstegn ved ressursbruken knyttet til selve kampanjen (Utenriksdepartementet, 2020). Den generelle holdningen i det politiske miljøet var imidlertid at dette var noe Norge burde gjøre. Både for å bidra til å opprettholde og styrke folkeretten, som er i småstaters egeninteresse, og for å vise at Norge gjennom byrdefordeling er et ansvarlig medlem av FN (Frydenlund, 1966). For en småstat som Norge vil også verdien av å bygge internasjonal status

og innflytelse gjennom medlemskap i et organ som Sikkerhetsrådet være potensielt stor (de Carvalho & Neumann, 2015). Det vil kunne gi en mulighet til å sette egne nasjonale interesser på dagsorden, og å vise seg frem som en nyttig og interessant partner overfor stormaktene.

Norge hadde allerede betydelig internasjonal status på flere av de tematiske hovedprioriteringene, ikke minst på fredsdiplomati (de Carvalho & Lie, 2015; Neumann, 2011; Nissen, 2015; Taulbee et al., 2014). Norge hadde også siden tidlig på 2000-tallet etablert et internasjonalt omdømme som foregangsland på «kvinner, fred og sikkerhet» (KFS), både i FN-kretser, vis-a-vis andre stater og i sivilsamfunns-miljøene. Dette har kommet til uttrykk normativt (blant annet ved å støtte alle sikkerhetsrådsresolusjoner på KFS), politisk (blant annet ved å være et av de første landene til å vedta en nasjonal handlingsplan for KFS)¹ og økonomisk (ved å støtte opp om en rekke ulike program og initiativ gjennom både multilaterale og bilaterale kanaler og til kvinneorganisasjoner (Norad, 2022; Skjelsbæk & Tryggestad, 2019)).² Ved å gjøre «kvinnens deltakelse i fredsprosesser» til tematisk prioritet i rådsperioden, ble Norges allerede etablerte status på både fredsengasjement og KFS koblet sammen – en prosess som allerede hadde pågått noen år (Salvesen & Nylander, 2017; Skjelsbæk & Tryggestad, 2020) – og ytterligere forsterket.

Med utgangspunkt i de ambisjoner Norge selv skisserte med hensyn til måloppnåelse på KFS for sikkerhetsrådsperioden, ser denne artikkelen nærmere på hva Norge konkret initierte og fikk gjennomført på dette spesifikke temaområdet.³ Artikkelen bygger på foreliggende egenrapportering fra UD, samt ulike andre typer offentlige dokumenter, avisartikler og akademiske publikasjoner. Samtaler og intervju forfatteren har gjennomført med diplomater, sivilsamfunnsrepresentanter og observatører (primært i New York) gjennom toårsperioden utgjør også en viktig kilde til data.

«Kvinner, fred og sikkerhet» i Sikkerhetsrådet

KFS kom for første gang på Sikkerhetsrådets formelle dagsordenen i oktober 2000, da *resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet* ble vedtatt (UN Security Council, S/RES 1325 2000). Resolusjonen anerkjente kvinners viktige roller i konfliktforebygging, konfliktløsning og fredsbygging. Resolusjonen forpliktet også Sikkerhetsrådet og FNs medlemsland til å arbeide aktivt for å øke kvinners deltakelse i alle spørsmål

¹ Da Norge i mars 2006 lanserte sin første nasjonale handlingsplan for «kvinner, fred og sikkerhet», var det som det andre landet i verden (bare slått av Danmark i 2005). Norge er i mai 2023 i ferd med å utarbeide sin femte nasjonale handlingsplan, som skal lanseres høsten 2023.

² Se også *Women, Peace and Security Index*, der Norge har blitt rangert blant topp tre på alle de tre utgavene av indeksen som har blitt publisert siden 2017. Norge ble rangert som nummer en på den foreløpig siste indeksen fra 2021/2022 (<https://giwps.georgetown.edu/the-index/>).

³ Analysen er foreløpig. I skrivende stund (våren 2023) har det gått for kort tid siden Norge gikk ut av Sikkerhetsrådet til at det har vært mulig å gjennomføre en dyptpløyende og systematisk gjennomgang og analyse av hele toårsperioden under ett.

som har med internasjonal fred og sikkerhet å gjøre. Videre ber resolusjonen FNs medlemsland og FN-systemet om å anvende kjønnsperspektiv i konfliktanalyse, konflikthåndtering og fredsbygging. Siden 2000 har ytterligere ni resolusjoner blitt vedtatt, og til sammen utgjør nå disse ti resolusjonene et veletablert normativt rammeverk for arbeidet i Sikkerhetsrådet (og FN for øvrig). Gjennom de to første tiårene hadde oppslutningen om KFS en tilnærmet lineær utvikling, der et jevnt økende antall FN-medlemsland bidro til å styrke det normative rammeverket blant annet ved å vedta nasjonale handlingsplaner.⁴ De årlige debattene i oktober satte stadig nye rekorder i antall innlegg holdt av medlemsland, og oppfølgingsresolusjonene ble vedtatt enstemmig. De siste årene har imidlertid temaområdet blitt mer omdiskutert og politisert, og motkreftene til deler av agendaen har blitt mer uttalte.⁵ I 2019 opplevde man for første gang at det i forbindelse med forhandlinger rundt KFS-resolusjoner både ble truet med veto og at resolusjoner ble vedtatt uten enstemmighet. Da Norge gikk inn i Sikkerhetsrådet i januar 2021 fikk man derfor raskt erfare at det generelt dårlige samarbeidsklimaet også hadde smittet over på KFS-området. Et viktig mål for Norge ble derfor å bruke medlemskapsperioden til å demme opp for de fremvoksende motkreftene, og forsøke å forhindre tilbakeslag for det som allerede var oppnådd på KFS-området (Stai & Tryggestad, 2022). For å oppnå dette målet ble det allerede under kampanjen gjort klart at Norge ikke ville jobbe for nye resolusjoner på KFS, men heller arbeide for å gjennomføre de vedtak som Sikkerhetsrådet allerede hadde forpliktet seg til. Norge ønsket å integrere KFS i alt av Sikkerhetsrådets aktiviteter og arbeidsmetoder, men var særlig opptatt av å integrere mer forpliktende språk på KFS i forhandlinger om mandatfornyelser for FNs operative virksomhet på bakken. Man anså det som viktig å bevege Sikkerhetsrådet fra ord til handling.

Norsk innsats på KFS i rådsperioden 2021–2022

Det finnes ulike måter et medlemsland i Sikkerhetsrådet kan forsøke å fremme sine prioriterte temaområder på. Man kan blant annet forsøke å bli «pennfører» (saksansvarlig) for området; man kan fremme temaområder gjennom komitelederskap; man kan foreslå at temaene blir diskutert i formelle møter; man kan aktivt arbeide for at det vedtas resolusjoner eller presidentuttalelser på temaet; man kan løfte temaer opp som «signatur-arrangement» under presidentskapsmåneden; eller man kan arrangere uformelle møter og høringer på temaet (også kjent som «Arria formula»-møter). I løpet av de to årene i Sikkerhetsrådet benyttet Norge seg av alle disse måtene å operere på for å fremme KFS-agendaen.

⁴ Per februar 2023 har 105 av FNs medlemsland vedtatt nasjonale handlingsplaner. For en oversikt se <http://1325naps.peacewomen.org>. I tillegg har en rekke regionale organisasjoner vedtatt egne handlingsplaner.

⁵ Motkreftene har vært særlig uttalte på de delene av KFS-området som går på kvinners seksuelle og reproduktive helse og rettigheter i konfliktsituasjoner.

I regjeringens foreløpige egenrapportering (Regjeringen, 2023) trekkes det frem at Norge generelt var en tydelig stemme og sterk forsvarer av folkeretten. Det vises blant annet til at ambassadør Mona Juul var den første til å fordømme Russlands angrep på Ukraina i et formelt rådsmøte. Når det gjelder KFS mer spesifikt blir det lagt stor vekt på Norges målrettede arbeid, særlig med å styrke kvinners rett til deltakelse (inkludert i fredsprosesser); det å sikre bred støtte blant rådets medlemmer for iverksettelse av allerede vedtatte forpliktelser (gjennom tidligere resolusjonsvedtak) heller enn å arbeide for nye resolusjoner; og det å sikre språk og konkrete forpliktelser på KFS i ulike typer rådsvedtak, særlig i mandat for fredsoperasjoner og politiske oppdrag. Representanter for sivilsamfunnsorganisasjoner og observatører i New York bekrefter at Norge spilte en slik systematisk og målrettet rolle (Security Council Report, 2022a og 2022b, samt forfatters egne intervjuer og samtaler). Hvordan tok så dette målrettede arbeidet form?

Forpliktende avtaler

På grunn av den internasjonale statusen Norge allerede hadde på KFS, forventet mange observatører at Norge også ville ta eierskap til denne agendaen i Sikkerhetsrådet ved å bli pennefører. Det skulle imidlertid vise seg at flere land ønsket seg denne rollen, og Irland og Mexico endte opp med delt ansvar for KFS. Irland, Kenya og Mexico etablerte så i august 2021 det de kalte en «president-trio for kvinner, fred og sikkerhet», og lanserte «The Statement of Shared Commitments» (Security Council Report 2022a og S/2022/91). Gjennom denne forpliktet de seg til å gi KFS «topp-prioritet» i sine respektive presidentskapsmåneder, henholdsvis september, oktober og november 2021 (Department of Foreign Affairs Ireland, 2021). Noen måneder senere, i desember, lanserte imidlertid Norge og Niger, sammen med innkommende medlemmer (for perioden 2022–2023) Albania og De forente arabiske emirater, et revidert «Statement of Shared Commitments on WPS» (Norway to the UN, 2022). Denne bygde på det opprinnelige «trio-initiativet», men hadde en bredere tilnærming. Målet var å formulere forpliktelsene på en slik måte at et hvilket som helst medlemsland i Sikkerhetsrådet kunne stille seg bak. Det nye dokumentet skulle ikke målbære spesifikke medlemmers egne nasjonale interesser. Slik ville man forsøke å sikre at «Statement of Commitments» kunne leve videre etter at sentrale KFS-støttespillere som Norge hadde gått ut av rådet (Security Council Report, 2022b). Det var Norge som initierte og ledet forhandlingene omkring dette nye dokumentet, som etter hvert skulle få tilslutning fra enda flere av medlemslandene (inkludert veto-maktene Frankrike og Storbritannia).⁶

Hva var det så medlemslandene forpliktet seg til? Først og fremst handlet det om å få på plass en mer systematisk tilnærming til arbeidet med KFS i Sikkerhetsrådet. Et tiltak var å øke andelen kvinner blant de som inviteres til å holde

⁶ Disse åtte landene var Albania, Brasil, De forente arabiske emirater, Frankrike, Gabon, Niger, Norge og Storbritannia.

orienteringer (såkalte «briefers») i Sikkerhetsrådet, både fra FN-systemet og fra sivilsamfunns-organisasjoner. Dernest forpliktet man seg til å etterspørre orienteringer og konfliktanalyser som eksplisitt integrerte kjønnsperspektiv. Målet var å øke bevisstheten omkring hvordan konflikter rammer kvinner og menn, jenter og gutter ulikt, og hvilke konsekvenser dette bør få for utforming av mandater og uttalelser fra Sikkerhetsrådet. Disse omforente forpliktelsene til å løfte KFS opp og frem i forbindelse med presidentskapene signaliserte noe nytt i form av en mer systematisk tilnærming til arbeidet med å gjennomføre KFS. Mens KFS tidligere hadde blitt løftet opp av enkeltstående medlemsland, med varierende grad av engasjement og tyngde – og kanskje bare en gang eller to per år – fikk man nå et mer gjennomgående fokus på KFS som strakk seg over lengre perioder. KFS ble løftet opp mer eller mindre hver måned både gjennom egne temamøter og som en integrert del av andre tematiske diskusjoner eller konkrete konfliktsituasjoner. Dette medførte at det i 2022 ble satt rekord i antall formelle møter med KFS som tema (Security Council Report, 2022b), siden temaområdet for første gang kom på Sikkerhetsrådets agenda i oktober 2000. Denne mer systematiske tilnærmingen til KFS har også medført at språk har blitt bedre integrert i alle typer resolusjoner og president-uttalelser.

At Sikkerhetsrådets medlemmer inngikk denne typen forpliktelser har vist seg å gjøre en forskjell i praksis. Det er særlig merkbart når vi ser på hvem som ble invitert til å holde innlegg for rådsmedlemmene i perioden 2021–2022. Her var økningen i kvinnelige sivilsamfunnsinnledere markant. I 2021 utgjorde kvinnelige innledere i presidentskapsmånedene til «KFS-trioen» hele 49 prosent av totalen for hele året (Trio letter, S/2022/91), en total som var på 61 kvinnelige innleder, ifølge generalsekretærens rapport (UN Secretary-General, 2022). Dette var en vesentlig økning fra 2020, da kun 28 kvinnelige sivilsamfunnsrepresentanter innledet for Sikkerhetsrådet. Dette lave tallet blir imidlertid tilskrevet pandemien (Security Council Report, 2022b). I 2022 fortsatte den positive utviklingen, blant annet ved at Norge inviterte hele 11 kvinnelige sivilsamfunnsrepresentanter til å holde innlegg under presidentskapsmånedene i januar (Regjeringen, 2023; Security Council Report, 2022b).⁷

Ifølge Security Council Report (2022a) har likevel oppfølgingen av KFS-forpliktelsene vært svært ujevn medlemslandene imellom. De fleste av landene som har signert «Shared Commitments» har i liten grad fått system på plass for oppfølging av de råd og innspill de har fått fra eksperter og sivilsamfunnsrepresentanter som holdt innlegg i Sikkerhetsrådet.

Alliansebygging

«Shared Commitments» har likevel en styrke i at det har blitt foreslått av de valgte medlemmene, som et felles initiativ fra land med ulik regional tilknytning. Dette gjør det vanskeligere for motstanderne av KFS å anklage agendaen for å være «vestlig».

⁷ For mer omkring trender og utviklingstrekk på kvinnelige innledere i Sikkerhetsrådet se Obermeier og Olsson (2022).

Det at initiativet etter hvert har fått oppslutning fra majoriteten av Sikkerhetsrådets medlemmer (inkludert to av fem veto-makter), har også bidratt til å styrke arbeidet med KFS. Prosessen rundt «Shared Commitments» er et godt eksempel på Norges arbeidsmetodikk som rådsmedlem. De la stor vekt på dialog og alliansebygging, særlig opp mot de andre valgte medlemmene i Sikkerhetsrådet. Men det ble også tenkt fremover, ved å etablere dialog med innkommende valgte rådsmedlemmer, slik at også disse signerte på «Shared Commitments».⁸ I en situasjon der samarbeidet i Sikkerhetsrådet ellers var vanskelig, ble denne måten å arbeide på sett på som et effektivt alternativ til de mer tradisjonelle arbeidsmetodene.

Fra sitt fredsengasjement har Norge lang tradisjon for å bygge allianser og samarbeide tett med sivilsamfunnsorganisasjoner (Neumann, 2011; Nissen, 2015). Denne erfaringen tok de også med seg inn i Sikkerhetsrådet og arbeidet med KFS, både for å styrke åpenheten og kvaliteten på rådets KFS-innsats. Norge fulgte blant annet kvinneorganisasjonenes råd om å fokusere på implementering av det som allerede finnes av forpliktende vedtak på KFS, heller enn å gå for nye resolusjoner. Norge søkte også råd og innspill fra kvinneorganisasjoner når konkret politikk skulle utformes eller tekst forhandles på KFS i forbindelse med mandatfornyelser for ulike FN-operasjoner. Dette var særlig viktig i forbindelse med forhandlingene om mandatfornyelse for FN-operasjonen i Afghanistan (UNAMA), en konfliktsituasjon som Norge var pennefører for i Sikkerhetsrådet.

Norge har blitt fremhevet som et av de landene som har arbeidet mest systematisk med å følge opp saker og bekymringer som har blitt spilt inn fra sivilsamfunnsrepresentanter til rådet. Dette har blitt gjort på flere måter. Som forberedelse til ulike møter i Norges presidentskapsmåned ble tidligere innlegg holdt av sivilsamfunnsrepresentanter samlet sammen og delt med relevante innledere fra FN-systemet. Disse ble oppfordret til å reflektere over forslagene fra sivilsamfunnsorganisasjonene og vurdere hvilke råd og innspill som eventuelt kunne være særlig aktuelle å ta med videre (Security Council Report, 2022b, s. 15, og samtaler med norske diplomater). I forkant av de ulike møtene delte også Norge hovedpunkter fra sivilsamfunnsorganisasjonene med medlemmene i Sikkerhetsrådet, for å legge til rette for en best mulig informert diskusjon. Norge organiserte også jevnlig uformelle ekspertmøter i forkant av mer formelle møter i Sikkerhetsrådet, der sivilsamfunnsrepresentanter fikk møte representanter fra rådets medlemsland og fra FN-systemet.

Videre fikk Norge hjelp fra flere sivilsamfunnsorganisasjoner til å identifisere kvinner fra konfliktområder som kunne holde orienteringer for Sikkerhetsrådet på aktuelle temaer eller konfliktsituasjoner. Denne typen orienteringer fant sted både digitalt og fysisk i New York. Som nevnt over kunne man i den perioden Norge satt i Sikkerhetsrådet registrere en vesentlig økning i antallet kvinner som holdt denne typen orienteringer. Norge var et av landene som gikk i bresjen for å få dette til, men opplevde en

⁸ Informasjon fra samtaler / uformelle intervju med diplomater ved Norges delegasjon til FN på nyåret 2023.

betydelig konkurranse også fra andre valgte medlemmer – særlig Irland og Albania. Mens Irland hadde rekorden med 16 kvinnelige «briefers» i sin presidentskapsmåned (september 2020), inviterte Albania 13 (juni 2022) og Norge 11 (januar 2022). I Norges presidentskapsmåned utgjorde kvinneandelen halvparten av de som totalt sett holdt orienteringer for Sikkerhetsrådet, i både formelle og uformelle møter.

Signaturarrangement under presidentskapet

Det å gi kvinner direkte berørt av krig og konflikt en plattform og en stemme ved å invitere dem til både formelle og uformelle rådsmøter, var altså en viktig satsing for Norge. Men Norge arbeidet også systematisk med å styrke kvinnelige fredsbyggere og menneskerettighetsforkjempers posisjon og rettigheter gjennom andre virkemidler. I forbindelse med Norges presidentskapsmåned i januar 2022 gjennomførte Norge et såkalt «Signaturarrangement» på ministernivå med fokus på bekjempelse av vold og trusler mot kvinnelige fredsbyggere og menneskerettighetsforkjempere. Vold og ulike former for represalier mot denne gruppen kvinner er et økende globalt problem som vekker stor bekymring (Kishi & Olsson, 2022). Vold og represalier mot kvinner som har holdt orienteringer for Sikkerhetsrådet er også økende. Ved å gjøre dette temaet til et signaturarrangement, ble det også for første gang satt formelt på Sikkerhetsrådets dagsorden. Dermed ble rådets medlemmer tvunget til å forholde seg til det på en annen måte enn tidligere. Møtet ble også brukt som en anledning til å forsøke å påvirke og komme med innspill til Generalsekretærens årlige progresjonsrapport til Sikkerhetsrådet på KFS. Denne rapporten danner grunnlaget for den årlige, åpne Sikkerhetsråd-debatten på KFS. Norge lyktes med denne strategien, for temaet ble gjenstand for et eget kapittel i rapporten (UN Secretary-General, S/2022/740). Ifølge Security Council Report (2022b) er dette et eksempel på hvordan medlemslandene i rådet kan arbeide på forskjellige måter for å sikre mer langsiktig engasjement omkring ulike temaområder. Særlig i en tid da samarbeidsrelasjonene i Sikkerhetsrådet er vanskelige.

Oppsummerende refleksjoner

Hvilke spor – om noen – har Norge etterlatt seg på KFS-området etter sine to år i Sikkerhetsrådet? Ble målet om å demme opp for motkreftene nådd? De landene som sammen med Norge var mest aktive i å promotere KFS i årene 2021–2022 – Irland, Kenya og Mexico – har nå alle forlatt Sikkerhetsrådet. De valgte medlemmene for perioden 2023–2024 – blant annet Equador, Malta og Sveits – har ingen spesielt prominent historikk å vise til på KFS i sin utenrikspolitikk. Likevel, alle tre har signert på «Shared Commitments» og både Malta og Sveits har allerede fulgt opp forpliktelsene med å sette KFS på dagsorden i sine respektive presidentskaps måneder (februar og mai 2023). Vi ser altså at Norge har vært med på å bygge en kultur og en arbeidsmetodikk i Sikkerhetsrådet som de nye medlemmene kan bygge videre på. Som nevnt innledningsvis er dette en arbeidsmetodikk som er inspirert av Sveriges

periode i Sikkerhetsrådet et par år før Norge ble valgt inn. Ved å bygge videre på Sveriges erfaringer fra Sikkerhetsrådet har Norge bidratt til å konsolidere nye måter å gjennomføre KFS-forpliktelsene på, til tross for det ellers vanskelige samarbeidsklimaet i rådet.

Norges arbeidsmetodikk gikk ut på å skape forståelse for at man oppnår mer ved å arbeide langsiktig og systematisk med å gjennomføre vedtatte forpliktelser, heller enn å søke kortsiktig vinning gjennom høgprofilerte, nye resolusjonsvedtak og «vanity projects». Erfaringene fra 2019 og 2020, da valgte medlemsland som Tyskland og Sør-Afrika ønsket å markere seg på KFS, viste at forhandlinger omkring nye resolusjoner var både vanskelige og splittende. Norge ville ikke bidra til, eller risikere å åpne opp for, ytterligere konflikter og tilbakeslag for det som allerede hadde blitt oppnådd i tidligere resolusjonsvedtak. Denne tilnærmingen hadde også bred støtte i sivilsamfunnsorganisasjonene som er engasjert i KFS (NGO Working Group, 2019).

Norges arbeidsmetodikk og det som ble oppnådd på KFS-området i løpet av sikkerhetsrådsperioden skapte ikke de store overskriftene. I en tid med til dels omfattende tilbakeslag mot kvinners rettigheter og likestilling verden over – og særlig i freds- og konfliktspørsmål – har Norges innsats på KFS-området likevel vært viktig og blitt lagt merke til både i FN-systemet og i den brede transnasjonale kvinnebevegelsen. Norge har ikke bare bidratt til å styrke det normative rammeverket på KFS ved å mobilisere flere statlige støttespillere, men også bidratt til en mer effektiv gjennomføring av agendaen i FNs operative virksomhet. På denne måten har Norge gjennom sitt medlemskap i Sikkerhetsrådet også bidratt til å ytterligere styrke landets internasjonale status som en ledende aktør på KFS.

Om forfatteren

Torunn L. Tryggestad er nestleder og seniorforsker på Institutt for fredsforskning, PRIO. Der leder hun også PRIOs Centre on Gender, Peace and Security.

Referanser

- de Carvalho, B. & Neumann, I. B. (Red.). (2015). *Small state status seeking: Norway's quest for international standing*. Routledge.
- De Carvalho, B. & Lie, J. H. S. (2015). A great power performance. Norway, status and the policy of involvement. I B. de Carvalho & I. B. Neumann (Red.), *Small state status seeking: Norway's quest for international standing* (kap. 3). Routledge.
- Department of Foreign Affairs Ireland. (2021). *A Security Council presidency trio for women, peace and security – Ireland, Kenya and Mexico – September, October and November 2021, statement of shared commitments*. <https://dfa.ie/media/missions/pmunnnewyork/wps/2021-WPS-Presidency-Trio-Statement-of-Shared-Commitments.pdf>
- Frydenlund, K. (1966). *Norsk utenrikspolitikk – i etterkrigstidens internasjonale samarbeid*. Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI).
- Gjerstad, T. (2019, 24. september). Kritisk til norsk sjarmoffensiv: – Å ta plass i Sikkerhetsrådet er å be om bank. *Dagens Næringsliv*. <https://www.dn.no/politikk/fn/sikkerhetsradet/asle-toje/kritisk-til-norsk-sjarmoffensiv-a-ta-plass-i-sikkerhetsradet-er-a-be-om-bank/2-1-676083>

- Gowan, R. (2023, 9. januar). Norges diplomatiske prestasjon [Kronikk]. VG. <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/wARWyG/norges-diplomatiske-prestasjon>
- Gravdal, T. (2020a). *Til bords med de mektige. Historien om Norge og FNs sikkerhetsråd*. Spartacus.
- Gravdal, T. (2020b, 29. mars). Er det i Norges interesse å sitte til bords med bøllene i Sikkerhetsrådet? [Kronikk]. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/pLjll1/er-det-i-norges-interesse-aa-sitte-til-bords-med-boellene-i-sikkerhetsraadet-tove-gravdal?>
- Gravdal, T. (2022, 16. desember). «Vi har klart å unngå et paralysert Sikkerhetsråd», intervju med FN-ambassadør Mona Juul. *Morgenbladet*.
- Haugevik, K. & Schia, N. N. (2022). *Makt og avmakt i FNs sikkerhetsråd: Valgte medlemslands veier til innflytelse*. NUPI. <https://www.nupi.no/publikasjoner/cristin-pub/makt-og-avmakt-i-fns-sikkerhetsraad-valgte-medlemslands-veier-til-innflytelse>
- Haugevik, K., Kuusik, P., Raik, K. & Schia, N. N. (2021). *Small states, different approaches. Estonia and Norway on the UN Security Council* [Rapport]. International Centre for Defence and Security, Estonian Foreign Policy Institute.
- Kishi, R. & Olsson, L. (2022). *Violence targeting women in politics: Implications for the UN Security Council*. PRIO.
- Langford, M. & Moss, S. (2020, 30. mai). Fronter utenriksministeren merkevarekampanje eller endret utenrikspolitikk [Kronikk]. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/nadx4J/fronter-utenriksministeren-merkevarekampanje-eller-endret-utenrikspolitikk-malcolm-langford-og-sigrun-moss>
- Moss, S. M. & Langford, M. (2020). Militæraktivisme brandet som fredsaktivisme? Norges kampanje for en plass i FNs sikkerhetsråd. *Internasjonal Politikk*, 78(3), 397–410. <https://doi.org/10.23865/intpol.v78.2557>
- Neumann, I. B. (2011). Peace and reconciliation efforts as systems-maintaining diplomacy. The case of Norway. *International Journal*, 66(3), 563–579.
- NGO Working Group on Women, Peace and Security. (2019). *Open Letter to Permanent Representatives to the United Nations: Recommendations on the Security Council Open Debate on Women, Peace and Security*. <https://www.womenpeacesecurity.org/>
- Nissen, A. (2021). A historical view on the Nordic «peace brand». I A. D. Puyvallée & K. Bjørkdahl (Red.), *Do-gooders at the end of aid: Scandinavian humanitarianism in the twenty-first century* (s. 80–100). Cambridge University Press.
- Nissen, A. (2015). *The peace architects. Norwegian peace diplomacy since 1989* [Doktorgradsavhandling]. Faculty of Humanities, University of Oslo.
- Norad. (2022). *Evaluation of Norwegian efforts for women, peace and security* (Norad-rapport 3). https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2022/report-3_evaluation-of-norwegian-efforts-for-women-peace-and-security.pdf
- Obermeier, A. M. & Olsson, L. (2022). *The UN Security Council and women's full, equal and meaningful participation: Data on invited briefers to council deliberations, 2015–2021. GPS Policy Brief*, 1. PRIO.
- Olsson, L., Sellström, A. M., Chang, P., Tryggestad, T. L., Wallensteen, P. & Finnbakk, I. (2021). *Sweden as an elected member of the UN Security Council: Promoting women, peace and security as core council business, 2017–18*. PRIO.
- Permanent Mission of Norway to the UN. (2022). *Statement of shared commitments*. <https://www.norway.no/contentassets/1b036f2777f74bd3b8ff473555c63a98/statement-of-shared-commitments-2022.pdf>
- Regjeringen. (2006). *Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ud/pla/2006/0002/ddd/pdfv/275810-fn1325.pdf>
- Regjeringen. (2018). *Norway for the UN Security Council 2021–2022* [Brosjyre]. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fn/brosjyre-srk/id2605821/>
- Regjeringen. (2020). *Norske prioriteringer i FNs sikkerhetsråd*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fn/sr_prioriteringer/id2701066/
- Regjeringen. (2023). *Norges medlemskap i FNs sikkerhetsråd 2021–2022*. https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fn/norge_i_sikkerhetsradet/id2953149/?utm_source=regjeringen.no&utm_medium=email&utm_campaign=nyhetsvarselVeke%202
- Security Council Report. (2022a). *Women, peace and security: One year of shared commitments*. <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-12/women-peace-and-security-one-year-of-shared-commitments.php>
- Security Council Report. (2022b). *Golden threads and persisting challenges: The Security Council women, peace and security presidencies initiative*. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/wps_goldenthreads_2022.pdf

- Skjelsbæk, I. & Tryggestad, T. L. (2019). Donor states delivering on WPS. I S. E. Davies & J. True (Red.), *The Oxford handbook of women, peace, and security* (s. 516–528). Oxford University Press.
- Skjelsbæk, I. & Tryggestad, T. L. (2020). Pro-gender norms in Norwegian peace engagement: Balancing experiences, values, and interests. *Foreign Policy Analysis*, 16(2), 181–198
- Stai, N. K. & Tryggestad, T. L. (2022). *One year on: Norway and the women, peace and security agenda in the UN Security Council*. PRIO.
- Steube, A. (2023, 9. januar). *Voting wrap-up of the UN Security Council in 2022: Bitterness mixed with agreements*. *Worldviews*. Pass Blue. <https://www.passblue.com/2023/01/09/voting-wrap-up-of-the-un-security-council-in-2022-bitterness-mixed-with-agreements/>
- Taulbee, J. L., Kelleher, A. & Grosvenor, P. C. (2014). *Norway's peace policy. Soft power in a turbulent world*. Palgrave Macmillan.
- UN Secretary-General. (2022). *Women and peace and security* (Rapport S/2022/740).
- UN Security Council. (2000). *UN Security Council resolution on women, peace and security, October, S/RES 1325 2000*.
- Utenriksdepartementet. (2018). *The launch of Norway's Security Council campaign* [Tale]. <https://www.norway.no/en/missions/UN/statements/other-statements/2018/statement-on-behalf-of/>
- Utenriksdepartementet. (2020). *Kostnader til sikkerhetsråtskampanjen* [Pressemelding]. https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/nyheter/2020/srk_kostnader/id2766377/?utm_source=www.regjeringen.no&utm_medium=rss&utm_campaign=Flere%C2%A0saker%20om%20temaet-2415244
- Trio letter. (2022). *Letter dated 3 February 2022 from the Permanent Representatives of Ireland, Kenya and Mexico to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, S/2022/91. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/250/06/PDF/N2225006.pdf?OpenElement>
- Wallensteen, P. & Svensson, I. (2016). *Fredens diplomater. Nordisk medling från Bernadotte til Ahtisaari*. Santérus Förlag.

Abstract in English

“Women, Peace and Security” in the UN Security Council: Norwegian Efforts and Status-building

When Norway left the UN Security Council on 31 December 2022, observers described Norway's two years on the Council as a “diplomatic feat”. Despite the pandemic and a very hostile diplomatic climate between the veto powers, Norway, together with other elected members, managed to build alliances, negotiate and maneuver. Within the UN system and in the diplomatic community in New York, Norway was acknowledged in particular for initiating a number of measures to strengthen the UN Security Council's work on “Women, Peace and Security” (WPS). By working systematically and targeted, Norway contributed, among other things, to increasing the number of women briefers to the Council, and to strengthening the operationalization of previous commitments on WPS in the UN's operational activities. Not only did the Norwegian way of operating help streamline the UN Security Council's work on WPS, it also contributed to strengthen Norway's international status as a leading country in this thematic area.

Keywords: women • peace and security (WPS) • UN Security Council • Norwegian foreign policy • diplomacy