



Norad

Til: Utenriksdepartementet ved assisterende utenriksråd Vår ref.: 1000185-165 Arkivkode: 842.3

Via: Norads Direktør *[Handwritten signature]* Dato: 06.02.2012

Fra: Evalueringsavdelingen, Norad *[Handwritten signature]* Vår saksbeh.: Beate Bull

Kopi: **Notat**

Utenriksdepartementet:

- Utviklingsministerens sekretariat
- Utenriksministerens sekretariat
- Seksjon for fred og forsoning
- Seksjon for humanitære spørsmål,
- Seksjon for budsjett og forvaltning
- Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål
- Seksjon for Sør Asia og Afghanistan
- Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning
- Utviklingspolitisk seksjon
- Avdeling for regionale spørsmål og utvikling,

Ambassaden i Colombo

Ambassaden i Washington

Ambassaden i New Delhi

Norad:

- Seksjon for bistandsstrategi og styresett
- Avdeling for metode og resultatoppfølging
- Avdeling for sivilt samfunn

Oppfølgingsnotat. Evaluering av norsk fredsinnnsats på Sri Lanka.

1. Innledning

Evalueringen av norsk fredsinnnsats på Sri Lanka – *Pawns of Peace - Evaluation of Norwegian Peace Efforts in Sri Lanka (Report 5/2011 – Evaluation)* ble publisert 11. november og presentert på et åpent seminar på Litteraturhuset samme dag. Evalueringen er gjennomført av Chr. Michelsen Institutt, sammen med School of Oriental and African Studies (SOAS).

Dette oppfølgingsnotatet er utarbeidet i tråd med instruks for evalueringsvirksomheten av 29. mai 2006. Notatet informerer først om bakgrunnen for evalueringen og dens funn, konklusjoner og anbefalinger. Deretter følger en omtale av berørte parters kommentarer til evalueringen. Til slutt kommer Evalueringsavdelingens vurdering av evalueringen og forslag til oppfølging.

2. Bakgrunn og formål

Mellom 1997 og 2009 jobbet Norge med å bidra til fred på Sri Lanka, invitert av partene. En våpenhvileavtale ble undertegnet i februar 2002. Dette førte til at volden ble redusert. Partene i konflikten, regjeringen i Colombo og de tamilske frigjøringsstigrerne (LTTE), kom sammen til samtaler om en fredelig slutt på konflikten. I april 2003 trakk LTTE seg fra fredsprosessen. Til tross for anstrengelser fra norsk side, inkludert nye forhandlinger i 2006, kom ikke prosessen tilbake på et positivt spor, og en ny krig begynte. Denne varte til 18. mai 2009. Da vant den srilankiske hæren en militær seier over LTTE.

Evalueringen hadde som formål å bidra til læring av erfaringer Norge har gjort på Sri Lanka, med tanke på fremtidige fredsinnsetser. Evalueringsteamet ble bedt om å fortelle "historien" om den norske fredsinnsetsen. Dette innebar å se på hvordan Norge har håndtert sine ulike roller, vurdere norsk forståelse av konflikten og hvilke valg som ble tatt, samt vurdere resultater av Norges engasjement i ulike faser i fredsprosessen. Rapporten er også ment å bidra til den akademiske debatten om internasjonal innsats for å løse konflikter.

3. Hovedkonklusjoner, funn, anbefalinger og lærdommer:

Hovedkonklusjoner:

Evalueringen konkluderer med at det var lite Norge kunne ha gjort for å stoppe krigen, og den humanitære katastrofen, som utviklet seg i 2009. I tillegg var de forhold som støttet oppunder fredsprosessen fram til 2002, nemlig en vestlig orientert regjering og bred internasjonal støtte til fredsprosessen, av kortvarig natur.

Det gis anerkjennelse for det norske bidraget, særlig til våpenhvileavtalen (februar, 2002), til Oslo-kommunikatet (desember, 2002) der partene ble enige om å prøve ut en føderal løsning, og til anstrengelsene for å bringe partene sammen igjen etter tsunamien i 2004. Men evalueringsteamet hevder at Norge burde ha trukket seg tidligere fra rollen som mekler da fredsprosessen ble fastlåst, og at det burde ha påkalt større norsk oppmerksomhet at fredsprosessen styrket krefter som arbeidet mot fredsforhandlingene. Videre hevder den at Norge ble brukt som brikke i et politisk spill.

Hovedfunn:

De største fremskrittene i fredsprosessen var våpenhvileavtalen og samtaler om en mulig føderal løsning mellom partene. Dette fant sted i perioden fra 2001 til 2003. En ny sjanse kom etter tsunamien, med en norsk-støttet samarbeidsavtale mellom regjeringen og LTTE. Men den ble underkjent av landets høyesterett.

Evalueringen fant at det var flere forhold som hindret en fredelig løsning, herunder:

- utilstrekkelig vilje blant partene til å modifisere sine utgangsposisjoner
- nye muligheter for en militær løsning ble skapt etter 2005 da den nye regjeringen greide å mobilisere støtte fra Kina og andre asiatiske land
- LTTE mistet internasjonal støtte, ble terrorlistet og gjennomgikk interne splittelser
- de to største politiske partiene på Sri Lanka greide ikke å bryte med nasjonalistiske tendenser og skepsis mot reform og utenlandsk innblanding.

Evalueringen finner at som "myk" tilrettelegger, der partene selv skal "eie" fredsprosessen, var det lite Norge kunne gjøre for å motarbeide en slik utvikling.

Når det gjelder den norske meklerrollen og forståelse av konflikten, trekker evalueringen frem følgende:

- Rollen som tilrettelegger med, vekt på at partene "eide" fredsprosessen, ble en større utfordring etter hvert som det kom nye "eiere" til (i form av for eksempel valg eller interne splittelser). Disse hadde ulike oppfatninger om prosessen og dens retning. I følge evalueringen synes det å være viktigere for det norske tilretteleggerteamet "å holde farten" enn å sikre bredere støtte.
- Norge burde ha trukket seg tidligere fra meklerrollen da det ble klart at ingen av partene seriøst vurderte fredsforhandlinger som en mulig løsning, og konflikten eskalerte i 2006.
- Norge som tilrettelegger burde ha vurdert om meklerrollen var nødvendig, også etter 2006, for å begrense skadeomfang av krigen og opprettholde kommunikasjonskanaler, eller om f. eks kanaler til LTTE kunne holdes åpne også uten en meklerrolle.
- På norsk side var det ikke satt av nok ressurser til å analysere konsekvensene som det internasjonale fredsengasjementet hadde for nasjonalistiske strømninger i singalesisk politikk. De nasjonalistiske strømningene på Sri Lanka ble styrket utover 2000-tallet og omfattet etter hvert deler av et politisk miljø som før hadde vært for fredsprosessen, men som etter hvert fant det politisk opportunt å angripe Norge.
- Det faktum at Norge ikke hadde en klarere mediestrategi, bidro til at ikke bare det norske ryktet ble skadet, men at fredsprosessen mistet legitimitet på Sri Lanka.
- Evalueringen stiller spørsmål ved om nok var gjort for å unngå en situasjon der den norske tilretteleggeren isolerte seg fra andre internasjonale aktører. Dette gjelder særlig da den srilankiske regjeringen vendte seg mot nye alliansepartnere, og LTTE i økende grad ble terrorlistet av andre vestlige aktører.

Evalueringen finner at de ulike rollene Norge spilte i Sri Lanka (fredsdiplomat og mekler, overvåker av våpenhvileavtalen, humanitær aktør og bistandsaktør), ikke var lette å forene. Blant annet trekker evalueringen frem følgende:

- Våpenhvileobservatørene, Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM), burde ha vært bedre forberedt før de ble sendt i felt; de burde ha fått bevege seg fritt, og det burde i større grad ha vært en forbindelse mellom SLMMs observatørvirksomhet av brudd på våpenhvileavtalen og den politiske prosessen.¹
- Når det gjelder norsk bistand til lokale sivilsamfunnsorganisasjoner som arbeidet for å fremme støtte til fredsprosessen, burde Norge ha gjort mer for å sikre at disse ikke senere fikk problemer med å bli assosiert med nettopp fredsprosessen og Norge. Teamet stiller også spørsmål ved valg av organisasjoner, og reell effekt av den type bistand som ble gitt.
- Mer generelt stiller evalueringen spørsmål ved om de norske meklerne hadde tilstrekkelig kunnskap, ressurser og gode nok nettverk til å håndtere den kompleksiteten som medfulgte de ulike rollene Norge hadde i fredsprosessen.

¹ SLMMs rolle har blitt diskutert i en egen gjennomgang (SLMM, 2010).

Evalueringen beskriver også den norske innsatsen som seriøs og vedvarende, og berømmer den for å ha bidratt med betraktelige ressurser, diplomatisk mot, utholdenhet og fleksibilitet under stort press. Evalueringen finner at til tross for til tider spenninger og uenigheter innenfor det norske teamet, var det generelt sett et høyt nivå av konsistens og sammenheng i tilnærmingen både i UD i Oslo, og på ambassaden i Colombo.

Anbefalinger og lærdommer:

Noen hovedanbefalinger til norsk fremtidig fredsmeklerinnsats:

- Klare betingelser bør knyttes til et meklermandat (f.eks. mulighet til dialog med alle relevante parter; frihet til å gå ut i media; at våpenhvileobservatører skal kunne bevege seg fritt og uavhengig samt at partene viser vilje til å forhandle).
- Forut for å ta på seg mekleroppdrag bør man vurdere mulige negative, uforutsette og forutsigbare konsekvenser og scenarier et slikt oppdrag kan fremkalle for dem som blir berørt, opp mot mulige gevinster.
- Norges ”myke” meklerrolle kan passe til å bringe partene til forhandlingsbordet, men det bør foretas en løpende vurdering om det er tilstrekkelig for å bidra til gjennomføring av fredsavtalen.
- Tilstrekkelige ressurser bør settes av til løpende analyse og overvåking av den lokale politiske konteksten, mens en fredsprosess pågår. Spesielt bør både positive og negative effekter av en fredsprosess overvåkes nøye, med spesielt fokus på krefter som potensielt kan motarbeide en fredsprosess.
- Det bør også gjennomføres en analyse og overvåking av det regionale og geopolitiske bildet som påvirker fredsprosessen.
- Når flere roller kombineres (utviklingssamarbeid, humanitær aktør, observatør, fredsmekler) er det behov for å utforme et mer robust strategisk rammeverk som bidrar til å klargjøre forholdet og ev komplementaritet mellom de ulike rollene.
- Det anbefales at potensielle negative konsekvenser av bistand i konfliktsituasjoner utredes i forkant, for å sikre konfliktsensitiv bistand. Det bør tas høyde for at organisasjoner som mottar bistand for å støtte opp om fredsprosesser senere kan få problemer med å bli assosiert med giver eller fredsprosessen, avhengig av hvordan fredsprosessen forløper.

Noen lærdommer fra Norges innsats i Sri Lanka som trekkes frem av evalueringen er blant annet endringen i den geopolitiske situasjonen, der Kina og India i økende grad er sentrale aktører og foretrukne alliansepartnere for flere. Dette har konsekvenser for hvilke modeller for konfliktløsning som blir foretrukket. I tilfellet Sri Lanka viste det seg at bruk av militær makt for å opprettholde orden ble valgt fremfor politisk reform. Videre står prinsippet om statlig suverenitet og ikke innblanding utenfra sterkt i dette skiftet i politikken i ”østlig” retning, hevder teamet, noe som kan ha konsekvenser for Norges rolle som fredsmekler fremover.

4. Synspunkter fra berørte parter

Evalueringsrapporten ble lagt frem på et åpent seminar på Litteraturhuset, 11. november 2011. Den ble der presentert av leder for evalueringsteamet, Gunnar Sørbo, Chr. Michelsens institutt, og kommentert av Miljø- og utviklingsminister Erik Solheim. Etterpå fulgte en

paneldebatt med flere av deltakerne fra fredsprosessen.² Kommentarene nedenfor fra miljø- og utviklingsminister Erik Solheim er basert på innlegget holdt på seminaret 11. november. Andre kommentarer er mottatt skriftlig i etterkant av seminaret. Dette gjelder kommentarer fra Seksjonen for fred og forsoning i UD, Spesialrådgiver Jon Hanssen-Bauer i UD, ambassaden i Colombo, og Seksjon for bistandsstrategi og styresett, Norad.

Miljø- og utviklingsminister Erik Solheim

Miljø- og utviklingsminister Erik Solheim, den norske tilretteleggeren i fredsprosessen, innledet sitt innlegg med å takke for en verdifull og interessant rapport, som skal studeres nærmere med tanke på hvordan best bistå Sri Lanka og de omtrent 20 andre fredsprosessene som Norge er involvert i, om ikke nødvendigvis som hovedaktør. Deretter, nevnte han at dette antakeligvis er første gang en uavhengig evaluering er gjort av en fredsmeklerinnsats der Norge, eller andre stater, har vært involvert som tredjepart.

Solheim uttalte at han var enig med mange av kommentarene i evalueringen, men at han hadde én hovedreservasjon og noen innvendinger.

Hovedreservasjonen var vedrørende konklusjonen om at Norge burde ha trukket seg fra tilretteleggerrollen tidligere. Her la Solheim vekt på at alle sentrale aktører ba Norge om å bli; Tamiltigrene; deler av den srilankiske regjering; fredsgruppene; hele det sivile samfunn på Sri Lanka; USA, India og EU. Videre, understreket han at det ville vært arrogant av Norge å trekke seg ut når "... vi i stedet ble bedt om å gjøre vårt beste under svært vanskelige forhold...", og med tanke på all menneskelig lidelse som fant sted i krigens siste fase. Solheim fremholdt videre at å trekke seg for å bevare eget rykte ikke var en god nok grunn. I 2006 var det ingen som visste hvordan fredsprosessen skulle ende, og man fortsatte fra norsk side å jobbe for en fredelig, ikke-militær løsning. Solheim sa seg kritisk til at evalueringsteamet tar sluttresultatet for gitt. Han la videre til at det finnes mange eksempler i historien på at det ikke nødvendigvis alltid trengte å gå som det gikk. Det er flere slike "hvis" i den srilankiske fredsprosessen: Hvis ikke tamiltigrenes leder, Prabhakaran, hadde tvunget tamilene til å avstå fra å delta i valget i 2005, antas det at Ranil Wickremesinghe hadde vunnet presidentvalget, og ikke Mahinda Rajapaksa.³ Dette ville ha medført et helt annet forløp enn det som faktisk fant sted, i følge Solheim. Et annet slikt viktig vendepunkt som endret alt, var at Balasingham døde av kreft i 2006. Balasingham var den ledende politiske strategen i LTTE, Prabhakarans nærmeste rådgiver, ansvarlig for fredsforhandlingene fra LTTE sin side, og en av de få som kunne motsi LTTE-lederen. Det var etter Balasinghams død at Tamiltigrene gjorde alle sine feil, i følge Solheim. Tilsvarende, hvis daværende president Chandrika Kumaratunga (1994-2005) hadde klart å få ting i bevegelse en eller to måneder

² Paneldebatten på seminaret bestod av Milinda Morogoda, Minister i den srilankiske regjeringen under fredsforhandlingene, Richard Armitage, tidligere US Deputy Secretary of State, Narayan Swamy fra Indo-Asian news service, Suthaharan Nadarajah fra SOAS, nestleder i evalueringsteamet Jonathan Goodhand og Miljø- og utviklingsminister Erik Solheim.

³ Rajapaksa ble valgt som president med 50,33 prosent eller om lag 180 000 flere stemmer enn konkurrenten Ranil Wickremesinghe.

etter tsunamien, da en ny situasjon eksisterte (tamiltigrene samarbeidet med den srilankiske hæren), kunne fredsprosessen kanskje ha fått til noen varige resultater. Dette momentumet ble ikke utnyttet. Det er flere slike hendelser som kunne ha ført til andre utfall og det er derfor, i følge Solheim, ikke belegg for å fremholde sluttresultatet som det eneste mulige.

Når det gjelder påstanden om at Norge ble brukt som brikke i et spill, kommenterte Miljø- og utviklingsministeren at ingen, verken den srilankiske regjeringen, India eller USA, trodde at en militær seier var mulig før i midten av 2008.

Deretter trakk Solheim frem det han omtalte som de tre punktene det var viktigst å reflektere over i forhold til fremtidige fredsengasjement:

- Det første (og det viktigste, i følge Solheim) er om det var andre og mer effektive måter å påvirke tamiltigrenes ledelse på enn det som ble gjort. Solheim uttrykte at det var et feilgrep at andre aktører ikke snakket med Tamiltigrenes leder, Prabhakaran, som nesten utelukkende hadde kontakt med Norge (siden EU og USA hadde terrorlistet tamiltigrene). Hvis LTTE hadde møtt flere aktører fra det internasjonale samfunn, hadde fredsprosessen hatt større suksess. Det var Prabhakaran som var i mot forslaget om føderalisme. Prabhakaran var ingen demokrat og forstod ikke det internasjonale samfunnet, hverken USA eller Europa. Derfor er den viktigste lærdommen at det internasjonale samfunnet burde ha gjort mer for å øke denne forståelsen. Dette kan synes som personorienterte betraktninger, men Prabhakaran var LTTE, og han tok alle beslutninger.
- Det andre sentrale punktet som Solheim trakk frem som særlig viktig å se nærmere på, er om man kunne ha gjort mer for å forsøke å forene de to store politiske partiene på Sri Lanka; UNP og SLFP. I perioden da Chandrika Kumaratunga, fra SLFP, var president og Ranil Wickremesinghe, fra UNP, var statsminister (2001-2004), snakket ikke de to sammen. Det ble gjort flere forsøk på å få de to partiene til å samarbeide mer, bl.a. fra indisk side. Likevel, skulle mer ha vært gjort for å få presidenten ombord i forbindelse med undertegning av våpenhvileavtalen. På det tidspunktet hadde imidlertid Ranil Wickremesinghe nettopp vunnet et politisk valg, og var populær, mens president Chandrika Kumaratunga var på sidelinjen. Hvis de to partiene hadde kunnet blitt enige om en avtale hadde dette utgjort en stor forskjell. Men dette var ikke en del av mandatet til den norske tilretteleggerrollen, og det ville ha blitt sett på som innblanding i interne anliggender hvis man hadde gjort noe fra norsk side. Likevel, kanskje Norge burde ha gjort mer for å oppmuntre andre til å gjøre noe.
- Det siste sentrale punktet som Solheim trakk frem er punktet om kommunikasjon. Norge ble etter hvert veldig upopulær, spesielt i den singalesiske nasjonalistiske leiren. Dette skyldtes først og fremst ren optikk; hver gang man så LTTE eller Prabhakaran på TV eller i media var noen fra det norske tilretteleggerteamet til stede (siden Norge var de eneste som snakket med Tamiltigrene). Dette ga et inntrykk av at Norge stod LTTE veldig nær. Fra norsk side burde man ha diskutert mulighetene for en bedre strategi overfor media, men partene ønsket ikke at Norge, i sin rolle som tilrettelegger, skulle snakke på egne vegne. Dette er et område som trenger nøyere vurdering for å se om det var mer Norge kunne ha gjort. Et annet punkt som skulle ha vært gjenstand for mer oppmerksomhet fra norsk side, er kommunikasjonen med de buddhistiske



religiøse lederne i Colombo og i Kandy⁴ som er viktige åndelige ledere i Sri Lanka, særlig for singalesere. Fra norsk side ønsket man å nå ut til disse gruppene, men ble bedt av president Kumaratunga om å la være.

Lærdommer som Solheim takk frem fra fredsprosessen var:

- Fredsprosesser trenger tid og tålmodighet. Norge var involvert i Sri Lanka i ti år.
- Man bør forstå den internasjonale sammenhengen en fredsprosess foregår i. Solheim sa seg enig i evalueringens konklusjon om at den srilankiske regjeringen vant en militær seier fordi den forstod den internasjonale situasjonen bedre enn tamiltigrene gjorde. Han utdypet videre at Sri Lankas regjering klarte å skaffe seg støtte fra ”nye” aktører som Kina, Pakistan og Iran, noe som gjorde at de nærmest ble immune mot kritikk av brudd på menneskerettighetene fra ”gamle” aktører som EU, USA og India. Evalueringen har rett i at dette avspeiler nye maktforhold der partene ikke lenger er avhengige av støtte fra USA alene.
- Når det gjelder konklusjonen i evalueringen om at Norge burde ha vært mer inkluderende i fredsprosessen, opplyste Solheim om at Norge som tilrettelegger hele tiden jobbet for å inkludere muslimske grupper, men at tamiltigrene stilte seg negative til dette da de ikke ønsket en egen muslimsk dimensjon i prosessen.

Til sist la Solheim til følgende:

- Norge beklaget internasjonale aktørers terrorlisting av LTTE. Man må fordømme de meningsløse bombeangrepene og mordene på kjente politikere og mediefigurer på 1990- og 2000-tallet. Men det hadde vært riktigere å finne og stille de skyldige for retten. Terrorlisting var ikke det riktige svaret på disse handlingene; det vanskeliggjorde meklerrollen og hindret fredsprosessen.
- LTTE var på toppen av sin makt da de gikk inn i fredsforhandlingene. De hadde alt å tape og singalesiske myndigheter alt å vinne.
- India hadde en viktig rolle i fredsprosessen. Ingenting ble gjort av Norge eller andre uten at India ”godkjente” det. Dette gjaldt også for USA.

Hele seminaret er tilgjengelig på nett-tv på www.regjeringen.no
http://media01.smartcom.no/Microsite/dss_01.aspx?eventid=6456

Seksjon for fred og forsoning (UD)

Seksjon for fred og forsoning (UD) er i det store og hele fornøyd med måten rapporten reflekterer hovedutfordringer og til dels begrensninger Norge stod overfor i Sri Lanka på. Seksjonen merker seg videre evalueringens konklusjon om at det var lite Norge kunne ha gjort for å stoppe krigen eller den humanitære situasjonen som oppstod i 2009.

⁴ **Kandy** er provinshovedstad i høylandsprovinnsen Central Province. Byen er hovedsete for den buddhistiske retningen Mahayana i Sri Lanka.

Evalueringen viser samtidig til en rekke dilemmaer der man mener Norge som tilrettelegger kunne ha handlet annerledes, samtidig som det sies at dette ikke nødvendigvis ville løst problemene. Flere av kritikkpunktene som nevnes var gjenstand for nøye vurdering, både internt og i diskusjon med partene og med internasjonale partnere. Seksjonen savner en tydeliggjøring av dette i rapporten. Seksjonen har også ved flere anledninger uttrykt uenighet med påstanden om at Norge burde ha trukket seg ut i 2006 og gjentar dette her. Etter vår oppfatning, erkjenner ikke rapporten i tilstrekkelig grad de endrede betingelsene for Norges engasjement i krigens siste fase eller endringene som ble gjort i Norges tilnærming.

Det er en nyttig lærdom for seksjonen at man for fremtiden er oppmerksom på behovet for i enda større grad å dokumentere og synliggjøre de vurderinger som gjøres i løpet av norsk freds- og forsoningsengasjement. Med hensyn til rapportens anbefalinger, er seksjonen enig i at rollekombinasjoner som den som oppstod på Sri Lanka, krever overordnede strategiske rammeverk. Seksjonen støtter også rapportens anbefaling om en klarere mediestrategi.

Kommentarer fra Spesialrepresentant for Midt-Østen (tidligere Spesialutsending til Sri Lanka 2006-2009) Jon Hanssen-Bauer (UD).

Spesialrepresentanten fra 2006-2009 slutter seg til kommentarene fra Seksjon for fred og forsoning. Rapporten slik den fremstår, har mange gode kvaliteter. Den er omfattende, dyptpløyende og velskrevet. Oppsummeringen som ble gitt av teamleder ved offentliggjøringen var meget god. Hanssen-Bauer deler ikke evalueringens vurdering om at Norge burde trukket seg ut av prosessen i 2006, og evalueringen fremstår som noe overflatisk på Norges rolle under krigen. Hanssen-Bauer er også helt uenig i at mulighetsrommet for "soft mediation" etter en "ownership model", slik Norge praktiserte i Sri Lanka, er begrenset. Tilrettelegging som ansvarliggjør og lar partene selv eie prosessene er påkrevet og etterspurt.

Samtidig har evalueringen begrensninger, i følge Hanssen-Bauer. Han trekker frem at evalueringsteamet hadde begrenset empiri, og fikk for eksempel ikke tilgang til nøkkelpersoner i fredsprosessen, og at det har liten erfaring fra deltakelse i tilsvarende politiske prosesser. Dermed virker vurderingene litt fjerne fra den "operasjonelle" virkeligheten slik meklerteamet opplevde den. Evalueringen preges også av evaluatorenes egne standpunkt som de har tilkjennegjort i publikasjoner i akademiske fora tidligere. Dette reduserer verdien av vurderingene, mener Hanssen-Bauer. Særlig "lessons learned" er på et høyt abstraksjonsnivå, noe som reduserer den umiddelbart nytten for den norske engasjementspolitikken.

Ettersom dette er en omfattende evaluering på et felt hvor det er lite erfaring, dvs. evaluering av norske bidrag til politiske prosesser, kan det være nyttig at Departementet og Norad sammen går gjennom erfaringene med hensyn til utforming av mandatet for evalueringen, kompetansekrav, metodologi og andre forhold. Det vil være av interesse å legge fram norske erfaringer for et bredere internasjonalt publikum, for eksempel i Oslo Mediation Forum der temaet ble drøftet sist juni, samt andre fora som sysler med kvalitetsstandarder for evalueringer.

Kommentarer fra den norske ambassaden i Colombo

Mottakelsen av evalueringsrapporten var blandet, og særlig utenriksdepartementet i Colombo uttrykte i forkant av lanseringen at man var lite begeistret over at rapporten skulle offentliggjøres. Dette var i noen grad ventet, særlig ettersom visum ikke ble innvilget for forskerne samt at enkelte myndighetspersoner i forkant hadde kritisert Norge for å komme med en slik rapport. Samtidig er hovedinntrykket etter diverse samtaler med sentrale

representanter for regjeringen i etterkant av offentliggjøringen, inkludert president Rajapakse, at myndighetene i sum ikke har hatt store problemer med offentliggjøringen av rapporten og det som framkommer i den. Offentliggjøringen har heller ikke hatt negative implikasjoner for våre bilaterale relasjoner. Selv om media slo opp at India ikke var glad for rapporten, sa den indiske ambassadøren i en samtale med ambassadør Haraldstad at "Delhi is quite comfortable with it". Srilankisk UD satte pris på at rapporten ble gitt dem i forkant av offentliggjøringen.

Utenriksdepartementet i Colombo og enkelte observatører og kolleger mente evalueringsrapporten kom ut på et ubeleilig tidspunkt. Lanseringen fant sted rett før Sri Lankas egen *Lessons Learned and Reconciliation*-rapport ble offentliggjort og enkelte tolket dette som at Norge ønsket å komme eventuell kritikk av rollen i fredsprosessen i forkjøpet. Det går an å forstå en slik kritikk, men det var ambassadens vurdering da og nå at det ville være vanskelig å finne et tidspunkt som ikke ble sett på som uheldig, gitt de mange sensitive prosesser som har pågått og pågår.

Tidspunktet ble også av enkelte oppfattet som ubeleilig i form av at evalueringen kom for tidlig ettersom flere av de sentrale personene i prosessen, som også ble omtalt i rapporten, fortsatt sitter i viktige posisjoner. Enkelte opplevde rapporten som en belastning ettersom en del sensitiv informasjon om roller og direkte omtale av personer ble gitt. Det kan også få betydning for Norges forhold til disse, at man så kort tid etter prosessen går ut offentlig med karakteristikk og tidligere intern informasjon. Særlig tidligere statsminister og nåværende opposisjonsleder Wickremesinghe har gitt uttrykk for skuffelse og negative reaksjoner på rapporten. Han ga uttrykk for at hans versjon ikke er reflektert i tilstrekkelig grad. Han mente også at rapporten vil være ødeleggende for Norges image som diskret fredsaktør, ved at vi utleverte tidligere nære samarbeidspartnere.

Det var generelt vanskelig å få forståelse i Sri Lanka for at evalueringen er uavhengig. Noe skyldes nok at andre land finner det lite troverdig at en rapport bestilt av UD/Norad selv og at den ble skrevet delvis av Chr. Michelsens Institutt, som mottar såpass mye statsstøtte, kunne være uavhengig. Ambassaden gikk ikke aktivt ut og verken forsvarte eller kritiserte rapporten i det offentlige rom, men gjentok argumentene fra den offisielle pressemeldingen som fastslår Evalueringsavdelingen, Norad, som ansvarlig for evalueringen og ambassaden sin rolle som har vært å gi kommentarer. Det har imidlertid ikke blitt lagt mye vekt på en eventuell mangel på uavhengighet, kun fra de mest kritiske/radikale røstene. Andre sivilsamfunnsaktører har gitt ros til Norge for åpenhet og evne til å initiere en prosess som innebar grader av selvkritikk.

Ambassaden fikk også mange henvendelser og tilbakemeldinger fra srilankiske og internasjonale representanter på at evalueringen ble lest med stor interesse og at særlig det beskrevne hendelsesforløpet er nyttig som en ekstra referanse til hvordan fredsprosessen og etter hvert krigen forløp. Jo flere forklaringer/funn som blir fremmet jo bedre kan man kvalitetssikre annen informasjon.

Ambassaden mener at rapporten og mange av slutningene er nyttige og vil kunne tjene som lærdommer for Norges og andre lands framtidige fredsengasjementet. Ikke minst gjelder det problematiseringen av Norges dobbeltrolle som tilrettelegger og leder for SLMM, betydning av overordnet forhandlingsstrategi og viktigheten av å ha en aktiv mediestrategi.

Ambassaden skulle gjerne sett at forskerne hadde gått grundigere inn i Norges rolle, i form av en mer nyansert analyse av hva som lå til grunn for de ulike beslutningene som ble tatt og en mer detaljert beskrivelse av hva Norge som én aktør bidro/ikke bidro med. I den sammenhengen er det også relevant å drøfte hvorvidt utgangspunkt i teoretiske modeller var hensiktsmessig. Påstanden om at "the Sri Lankan Peace Process is largely a story of failure in terms of bringing an end to the civil war" fremstår som en bastant konklusjon av en komplisert politisk prosess. Selv om det følges opp med at "Norway cannot be held solely or primarily responsible"(...) gir det en forenklet fremstilling av en evaluering som primært skulle handle om Norges rolle, ikke om hele fredsprosessen. At Norge i tillegg til tilretteleggerrollen var en bistandsaktør, blir ett sted i rapporten kritisert, mens det et annet sted trekkes fram som en forutsetning for å lykkes i fredsprosesser. Samlet gir dette et uklart bilde.

Ambassaden mener også at det ville vært interessant å i større grad reflektere over hvordan tilretteleggerrollen ble benyttet og "omdefinert" i slutfasen av krigen, som kommunikasjonskanal for humanitære spørsmål.

Ambassaden setter forøvrig pris på en åpen og positiv prosess med evalueringsteamet, Norad og UD. Muligheten til å kommentere underveis ga mulighet til å korrigere flere feil/feiltolkninger.

Kommentarer fra Seksjon for bistandsstrategi og styresett (Norad)

Evalueringsteamet har levert en solid og lærerik rapport. Den gir en detaljert innføring i den politiske utviklingen i Sri Lanka inklusive Sri Lankas endrede orientering i det internasjonale samfunnet de siste 10 årene som et utgangspunkt for å vurdere fredsprosessen generelt og Norges rolle spesielt. Dreiningen i østlig retning, fra oppmerksomheten bort fra Europa og USA, til Kina, India og Japan, reiser viktige spørsmål for det videre fredsengasjementet fra norsk side.

Rapporten bringer inn internasjonale erfaringer fra fredsprosesser som et viktig bakteppe for å bedre forstå den norske innsatsen i Sri Lanka. På denne måten bidrar teamet til en bredere forståelse for hva som erfaringsmessig er viktig om et slikt arbeid skal lykkes best mulig.

Teamet peker på betydningen av å knytte forbindelser til ulike fagmiljøer i arbeid med fredsprosesser. I forhold til engasjementet i Sri Lanka blir det framhevet som en svakhet.

Et viktig budskap i rapporten er at et engasjement som tilrettelegger eller fredsmekler ofte kan få den motsatte virkningen av hva som i utgangspunktet var intensjonen. Det blir hevdet at man fra norsk side ikke fullt ut hadde forståelse for de komplekse multipolare dimensjonene ved konflikten. Fra evalueringsteamets side pekes det på betydningen av en konfliktanalyse, som stadig oppdateres, slik at endringer i den nasjonale konteksten kan avdekkes på et så tidlig tidspunkt som mulig, og konfliktsensitive tiltak kan settes inn.

Rapporten peker også på utfordringen som en liten nasjon som Norge står overfor i en rolle som fredsmegler uten mulighet til å bruke annet enn "soft power". Dette blir koplet til



betydningen av å løpende vurdere om det har noen hensikt, eventuelt om følgene kan bli negative, dersom man viderefører rollen som tilrettelegger eller megler. Etter presentasjonen av rapporten har det kommet til uttrykk sterk uenighet fra sentrale aktører i fredsprosessen og kanskje med rette. Dette bør imidlertid ikke få overskygge de viktige refleksjonene teamet presenterer på dette punktet, som vil være relevante også i andre fredsprosesser.

Fra norsk side er bruk av bistandsmidler en viktig del av et fredsengasjement. I lys av betydningen av dette virkemiddelet ville rapporten derfor ha vunnet på en mer nyansert vurdering av hvor man bl.a. så på følgene av støtte til nyetablerte aktører kontra støtte til aktører som hadde en lang tradisjon i landet.

I lys av Sikkerhetsrådets resolusjon 1325 om kvinner og sikkerhet, hadde det vært ønskelig med en grundigere gjennomgang av kjønnsdimensjonen i forhold til fredsprosessen og Norges rolle.

Evalueringsrapporten fremstår som et viktig utgangspunkt for læring, i forhold til nåværende og framtidige fredsengasjement. Konkrete anbefalinger, som økt fokus på kontekstanalyse, økt fokus på konfliktsensitive vurderinger og økt bruk av et spekter av fagmiljøer for å styrke den norske innsatsen, bør trekkes inn i det videre arbeidet.

5. Evalueringsavdelingens vurdering og anbefaling om oppfølging

Evalueringen besvarer spørsmålene i oppdragsbeskrivelsen på en tilfredsstillende måte. Evalueringstemaet har hatt et imponerende kildetilfang og intervjumateriale, særlig i lys av at visum til Sri Lanka ble nektet. Anonymisering av enkelte kilder og ressurspersoner har vært et viktig tiltak i denne evalueringen, gitt den politiske situasjonen som eksisterer på Sri Lanka. Dette har teamet håndtert på profesjonelt vis, noe som er i tråd med kravet om at evalueringer i seg selv ikke må sette noen i fare (Do No Harm).

Et svakt element i evalueringen er analysen av norsk bistands rolle i fredsprosessen, men i møte med et omfattende evalueringsoppdrag, var det noen spørsmål i mandatet som ble gjenstand for mindre oppmerksomhet enn andre. Styrken i evalueringen er den grundige dokumentasjonen av kildebruk, den inngående kontekstforståelsen både nasjonalt i Sri Lanka og regionalt i Asia, samt analysen av hendelsesforløpet i konflikten. Kritiske kommentarer har kommet underveis i prosessen fra berørte parter, og er også reflektert i dette oppfølgingsnotatet. Ambassadens innberetning viser også til hvordan rapporten har blitt mottatt i Sri Lanka.

Nedenfor følger de anbefalingene som avdelingen mener er de viktigste å vurdere for oppfølging. Vi har satt dem opp i en tabell som gjør det lettere å følge med på om og hvordan de blir fulgt opp, og som vil være til hjelp når departementet utarbeider oppfølgingsplan og -rapport.

Vi minner om videre saksgang. I tråd med evalueringsinstruksen skal Utenriksråden beslutte - på grunnlag av notater fra den eller de avdelinger eller ambassader - hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks (6) uker etter mottatt evalueringsnotat, med kopi til Norads direktør og Evalueringsavdelingen. Ett år etter besluttet oppfølgingsplan skal det foreligge en oppfølgingsrapport, som likeledes deles med berørte parter, med kopi til Evalueringsavdelingen.

Anbefaling	Etter 6 uker: Tiltak (evt. begrunnelse for ikke å følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat: (endring i politikk/praks is). Ev. kommentarer
Overordnede retningslinjer for norsk fredsengasjement bør utarbeides. De kan inkludere blant annet følgende punkter:				
1. Klare betingelser bør knyttes til et meklermandat (f.eks. mulighet til dialog med alle relevante parter; til å gå ut i media; at våpenhvileobservatører skal kunne bevege seg fritt og uavhengig og at partene viser vilje til å forhandle).				
2. En meklerrolle bør utstyres med en tydelig mediestrategi og løpende analyse av mediebildet.				
3. I forkant av å ta på seg mekleroppdrag bør man vurdere mulige negative konsekvenser og ulike scenarioer, opp mot mulige gevinster for dem som blir berørt.				
4. Valg av meklerrolle/modell bør vurderes i lys av tidligere erfaringer. Alternativer bør løpende vurderes i forhold til ulike faser/spor en fredsprosess kan komme i (f. eks bringe partene til forhandlingsbordet, og gjennomføre fredsavtalen).				

Anbefaling	Etter 6 uker: Tiltak (evt. begrunnelse for ikke å følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat: (endring i politikk/praks is). Ev. kommentarer
5. Tilstrekkelig med ressurser bør settes av til å analysere og overvåke den lokale politiske konteksten på løpende basis, inkl. krefter som kan motarbeide en fredsprosess.				
6. Det bør gjennomføres en analyse og overvåking av det regionale og geopolitiske bildet som påvirker fredsprosessen.				
7. Når flere roller kombineres (utviklingssamarbeid, humanitær aktør, observatør, fredsmekler), er det behov for et strategisk rammeverk som bidrar til å klargjøre forholdet og ev komplementaritet mellom de ulike rollene.				
8. Potensielle negative konsekvenser av bistand i konfliktsituasjoner bør utredes for å sikre at bistanden er konfliktsensitiv.				

Dette oppfølgingsnotatet vil bli offentliggjort i et tilpasset format på www.norad.no/evaluering.