

Notat

Til: Utenriksråden

Via: FN-avdelingen

Kopi: Ass. Utenriksråd
Utenriksministerens sekretariat
Utviklingsministerens sekretariat
Regionavdelingen
Seksjon for Sør-Asia og Afghanistan
Ambassaden i Colombo
Seksjon for humanitære spørsmål

Fra: Seksjon for fred og forsoning

Saksbeh.: Tone Elisabeth Bækkevold Allers

Dato: 29. mars 2012

Saksnr.:

Departementets plan for oppfølging av NORADs oppfølgingsnotat for evalueringen av den norske fredsinnnsatsen i Sri Lanka

En evaluering av den norske innsatsen i fredsprosessen i Sri Lanka (1997-2009) ble ferdigstilt i november 2011, og et oppfølgingsnotat ble utarbeidet av NORAD i februar 2012. I samsvar med instruks for evalueringsevirkningsvirksomheten følger herved Departementets oppfølgingsplan med konkrete tiltak på bakgrunn av evalueringen.

1. Hovedkonklusjoner fra Norads oppfølgingsnotat

Evalueringsrapporten gir anerkjennelse for det norske bidraget til fredsprosessen i Sri Lanka, særlig til våpenhvileavtalen (februar 2002), Oslo-kommunikéet (desember 2002), der partene ble enige om å utforske en føderal løsning, og anstrengelsene for å bringe partene sammen igjen etter tsunamien i 2004. Evalueringsteamet mener imidlertid at Norge burde ha trukket seg fra rollen som tilrettelegger på et tidligere tidspunkt, da fredsprosessen viste seg å være fastlåst. De hevder at forholdene som støttet opp om fredsprosessen, nemlig en vestlig orientert regjering og bred internasjonal støtte, var av kortvarig natur.

Teamet mener også at Norge burde vært mer oppmerksom på muligheten for at fredsprosessen styrket krefter som arbeidet mot fredsforhandlingene, og hevder at Norge ble brukt som brikke i et politisk spill. Evalueringen konkluderer imidlertid med at det var lite Norge kunne gjort for å stoppe krigen og den humanitære situasjonen som utviklet seg i 2009.

I oppfølgingsnotatet anbefaler Norad at det utarbeides overordnede retningslinjer for norsk fredsengasjement. Disse kan bl.a. inneholde følgende elementer:

- 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).
- En meklerrolle bør utstyres med en tydelig mediestrategi og løpende analyse av mediebildet.
- 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.
- Valg av tilretteleggermodell bør vurderes i lys av tidligere erfaringer. Alternativer bør løpende vurderes i forhold til ulike faser/spor i prosessen.
- 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.
- Det bør gjennomføres en analyse og overvåkning av det regionale og geopolitiske bildet som påvirker fredsprosessen.
- Når flere roller kombineres (utviklingssamarbeid, humanitær aktør, observatør, fredsmekler) er det behov for et strategisk rammeverk som bidrar til å klargjøre forholdet og evt. komplementaritet mellom de ulike rollene.
- Potensielle negative konsekvenser av bistand i konfliktsituasjoner bør utredes, for å sikre at bistanden er konfliktsensitiv.

2. Departementets oppfølging

Evalueringen peker på flere sentrale dilemma i fred og forsoningsarbeidet, og bidrar til å systematisere disse. Seksjon for fred og forsoning har selv tatt initiativ til diskusjon rundt disse problemstillingene, både under evalueringsprosessen, der det ble lagt vekt på å trekke inn personer som har vært involvert i Sri Lanka-arbeidet tidligere, og i etterkant. Evalueringen har vært tema for internseminar i seksjonen og i et eget møte med teamleder Gunnar Sørbo. Det har vært gjort aktiv bruk av rapporten i andre prosesser der Norge er involvert, blant annet på Filippinene. Den nordiske overvåkningsmekanismen Sri Lanka Monitoring Mission har vært gjenstand

for en egen intern erfaringsgjennomgang, og det er laget en egen rapport som er tilgjengelig på www.slm-history.info.

Sri Lanka-eksempelet illustrerer at fredsprosesser alltid vil være preget av den nasjonale og internasjonale konteksten. Stor uforutsigbarhet kjennetegner denne typen prosesser, og fleksibilitet og risikovilje er ofte forutsetninger for å kunne gjøre en forskjell. Norges rolle antar også ulik form, og spenner fra støtte og samarbeid med FN, ikke-statlige organisasjoner og andre land til en ren tilretteleggerrolle. Slik Norad peker på, er det også stor forskjell på de ulike fasene i en prosess, fra den mer utforskende fasen, hvor det arbeides for å bringe parter sammen, til en mer formalisert forhandlingsprosess. Et overordnet strategisk rammeverk må ta høyde for dette.

Samtidig er seksjonen enig med Norad i behovet for en form for overordnet strategisk rammeverk for fred og forsoningsinnsatser. Elementene som foreslås er relevante, og vil bli vurdert i arbeidet med et slik rammeverk. Evalueringsarbeidet viser at mange av elementene det vises til var godt ivaretatt i Sri Lanka-prosessen, og gjenstand for grundig diskusjon og analyse innad i det norske forhandlingsteamet. Likevel mener vi det vil være mye å tjene på en mer systematisk tilnærming til spørsmål som konfliktsensitivitet, roller og forhold til media. Evalueringen viste også at det er behov for i større grad å synliggjøre og dokumentere de vurderingene som gjøres.

Det er i 2012 ti år siden Seksjon for fred og forsoning ble opprettet, for å samle og systematisere erfaringer fra fredsprosesser. I løpet av disse årene er det opparbeidet et betydelig erfaringsgrunnlag og bygget nettverk til store deler av det internasjonale miljøet som arbeider med konfliktløsning. Tiårsjubileet vil være en god anledning til å sette i gang arbeidet med et strategisk rammeverk. Dette må også ses i sammenheng med den internasjonale prosessen, blant annet i regi av FNs meklingsenhet (Mediation Support Unit), for å komme fram til felles retningslinjer for fredsmekling.

Tanken om en Stortingsmelding om fred og forsoningsarbeidet i 2013 har vært luftet med utenrikspolitisk ledelse. Arbeidet med strategisk rammeverk for fred og forsoningsinnsatsen vil være relevant også i denne sammenheng.

Tilråkning

- Det utarbeides et strategisk rammeverk for fred og forsoningsprosesser. Arbeidet forankres i Seksjon for fred og forsoning.

- Seksjonen vil legge vekt på å trekke inn personer i departementet med erfaring fra slike prosesser, samt ressurspersoner og –miljøer utenfor departementet, herunder Norsk fredsbyggingssenter, Noref.
- En første skisse med tidsfrist for arbeidet utarbeides innen 30. juni 2012.