



Wegger
Gitt: WCJ 6/17/18

Wegger Chr. Strømmer

Til:	Avdeling for økonomi og utvikling	Dato:	05.11.2018
Via:	Regionalavdelingen	Saksnr.:	-
Fra:	Seksjon for fred og forsoning	Saksbehandler:	Torleif Kveim

Evaluering av Norges engasjement i fredsprosessen i Colombia mellom 2010 og 2016. Rapport 10/2018. Oppfølgingsplan

Det vises til vedlagte oversendelsesnotat til Utenriksrådets kontor fra Evalueringseenheten i Norad datert 22. 08.18. I notatet gis vurderinger og anbefalinger for oppfølging av evaluering av Norges engasjement i fredsprosessen mellom de colombianske myndigheter og FARC 2010 – 2016. Med utgangspunkt i disse anbefalingene skal Utenriksdepartementet utarbeide en oppfølgingsplan med vedtak om hvordan disse skal følges opp, innenfor hvilken tidsramme og av hvem.

Formålet med evalueringen har vært å frembringe kunnskap om Norges rolle i denne fredsprosessen, for å bidra til at fremtidig norsk fredsarbeid kan styrkes. Evalueringen vurderer ikke resultatene av fredsprosessen og implementeringen av fredsavtalen.

Rapporten gir en gjenkjennelig og god beskrivelse av sentrale sider ved den norske fredsinnnsatsen i Colombia. Den fremhever betydningen av et langsiktig engasjement, godt omdømme og få bindinger (f.eks. ikke bundet av terrorlisting), relasjonsbygging, tilstedeværelse og utholdenhet. - Og at Norge nettopp gjennom den tilliten som ble opparbeidet, god kontekstforståelse, fleksible finansieringsordninger og stille diplomati, lyktes med å bidra. Arbeidsmåten og tilnærmingen som beskrives, kjennemerker den norske fredsinnnsatsen generelt.

Anbefalingene gjengitt og besvart nedenfor fremstår i stor grad som støttende til innretningen av arbeidet som ble valgt, men reflekterer også kritiske merknader og forbedringsområder vi kommer tilbake til under de aktuelle punktene.

1. Beredskap for fremtidig fredsengasjement

a) Sikre at det er fleksibel og tilstrekkelig finansiering tilgjengelig til fredsarbeid i Utenriksdepartementet

Seksjon for fred og forsoning forvalter i år over kap.post 164.70 NOK 435.900.000. Antall avtaler har de siste årene blitt redusert nettopp for å sikre økt fleksibilitet og for å kunne spisse ressursene ytterligere inn på vår kjernevirksomhet, dvs. aktiviteter som kan bringe parter sammen og bevege dem mot politiske avtaler. Det er satt av betydelige midler til tilrettelegging, og dersom det skulle komme initiativ av stor politisk betydning vil seksjonen også raskt kunne omdisponere midler og personell. Prosesser som befinner seg i en implementeringsfase, som i Colombia, vil normalt kreve større investeringer. Men også i denne fasen ser vi behovet og effekten av raskt å kunne respondere selv med mindre beløp, for å bidra til at tiltak kommer i gang, motivere statlige aktører og andre bidragsytere.

Tiltak: I lys av det ovenstående er dette å betrakte som et bevaringspunkt, der særlig oppmerksomhet er påkrevet ved VP-behandlingen og utarbeidelse av fordelingsnotat hvert år, slik at disse fleksible rammene opprettholdes / kommer tydelig på plass. Videre må det fortsatt være rom for å kunne respondere på nye politiske initiativ.

b) Fortsette arbeidet med å systematisere kunnskap om fredsprosesser og videreutvikle intern kapasitet innen tilrettelegging i fredsprosesser

Seksjonen har høye ambisjoner om egen kompetanse innen sitt fagområde. Men ikke all kompetanse kan være innomhus og vi er avhengig av kontakt med ekspertmiljøer på de ulike områder. Nettverksarbeid og samarbeid med freds- og forskningsinstitusjoner har derfor høy prioritet. Videre er det nødvendig med et stendig fokus på systematisering og deling av egne erfaringer fra fredsprosesser hvor Norge har vært involvert, med sikte å kunne nytte seg disse i andre fredsengasjement. Erfaringsutveksling internt, er noe seksjonen ønsker å prioritere ytterligere i tiden som kommer.

Tiltak: Videreføre nettverksbygging og samarbeid med freds- og forskningsinstitusjoner, samt øke frekvensen av intern kompetanseoverføring ved systematisk bruk av tematiske møter, internseminar, seksjonssamlinger og *peer reviews* for dette formål.

2. Effektivitet i Utenriksforvaltningen i et gitt fredsengasjement

a) Formulere tydelig mandat for tilretteleggingsteamet hvor roller og ansvar er tydeliggjort

Erfaringene en gjorde med organiseringen av Colombia-teamet var i overveiende grad positive. Samarbeidet mellom teamet i Oslo og ved ambassadene fungerte langt på vei sømløst. At arbeidet ble ledet av en spesialrepresentant med relativt vide fullmakter, var en viktig nøkkel til dette. Like fullt oppsto det utfordringer ettersom team-medlemmene også hadde andre gjøremål knyttet til seksjonens eller ambassadens arbeid og slik kom i skvis mellom oppgaver. Teamsammensetningen vil måtte variere fra prosess til prosess, og vil

måtte tilpasses de ulike faser. Viktig i denne sammenheng er at det settes av nok ressurser og at den enkelte team-medlem får det nødvendige rom til å konsentrere seg om oppgaven.

Tiltak: Teammedlemmer gis rom til å prioritere oppgaven samtidig som det sørges for god kommunikasjon og klar ansvarsfordeling mellom seksjonen og ambassaden, spesialrepresentant (der man har dette) og ambassadør.

b) Sikre at tilretteleggingsteamet har tilgang på betydelig kapasitet og støtte fra hjelpefunksjoner i Utenriksdepartementet

Et velfungerende prosessarbeid vil være avhengig av god kommunikasjon med ulike deler av departementet. Dette gjelder ikke minst på viktige områder som eksternt kommunikasjon (Kommunikasjonsavdelingen), rettslige spørsmål (Rettsavdelingen) og bilaterale/regionale relasjoner (regiondeskene). I begynnende prosesser vil det som regel være få involvert. Samarbeidet vil normalt måtte utvikle seg gradvis, men der en kan, er det åpenbart mye å tjene på tidlig involvering. På noen områder, som logistikk, er ikke departementet satt opp med egen kapasitet. I slike tilfeller er en avhengig av ad hoc løsninger, som regel med hjelp fra eksterne.

Tiltak: Etablere samarbeid og kommunikasjon med relevante seksjoner så tidlig som mulig i nye prosesser.

3. Effektivitet i tilretteleggingsteamet i et gitt fredsengasjement

a) Fortsette å prioritere hvilke tematiske områder hvor Norge skal spille en rolle i en gitt tilrettelegging. Dette bør være områder der Norge allerede har solid kompetanse og internasjonal posisjon, som for eksempel likestilling

Evalueringsteamet finner at fokusområdene, som ble valgt i Colombiaarbeidet (*kvinnens deltakelse og kjønnsperspektiv, overgangsrettferdighet og minerydding*), var en vellykket tilnærming og tillot teamet å prioritere og fokusere Norges innsats. Selv om fokusområder vil variere fra prosess til prosess, vil noen slike tematiske områder, som *kvinnens deltakelse/kjønnsperspektiv*, være å betrakte som tverrgående i all norsk fredsinnsett. Et annet tema seksjonen har valgt å prioritere, er *overgangsrettferdighet*. Det berører alle fredsprosesser, men også Norge som statspart til Roma-vedtektene. Alle seksjonens medarbeider skal ha god kunnskap om disse temaene.

Tiltak: Seksjonen vil videreutvikle sin kompetanse på prioriterte tematiske områder som *Kvinner fred og sikkerhet* - og *overgangsrettferdighet* gjennom internseminarer og kunnskapsutveksling med eksterne miljøer. Alle i seksjonen redegjør for status og planer for arbeidet med *Kvinner fred og sikkerhet* i de respektive prosesser.

b) Sørge for å ha tilstrekkelig kontekstforståelse også i fremtidig fredsengasjement

Denne anbefalingen kan best omsettes ved å fortsatt legge til rette for tidlig investering og langsiktig satsing, bruk av innomhus erfaringer samt alliansebygging med eksterne miljøer for utvikling av kompetanse.

Tiltak: Det settes av ressurser til langsiktige investeringer og kompetansebygging som forutsetning for det norske fredsengasjementet.

c) Sørge for forståelse og systematiske vurderinger av risiko i en gitt fredsprosess

Evalueringen peker bl.a. på at Norge i Colombia kunne vært bedre forberedt på et negativt utfall av folkeavstemningen. Selv om risiko er noe som vurderes løpende i en fredsprosess, er dette et eksempel der en i ettertid så at et slikt scenario burde vært tatt på større alvor, og som vi har tatt lærdom av.

Tiltak: Bruken av risikoanalyser systematiseres.

Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/ endring/ kommentarer
1. Beredskap for fremtidig fredsengasjement				
a) Sikre at det er fleksibel og tilstrekkelig finansiering tilgjengelig til fredsarbeid i Utenriksdepartementet	Bevaringspunkt, der særlig oppmerksomhet er påkrevet ved VP-behandlingen og utarbeidelse av fordelingsnotat hvert år, slik at disse fleksible rammene opprettholdes / kommer tydelig på plass. Videre må det fortsatt være rom for å kunne respondere på nye politiske initiativ.	Seksjon for fred og forsoning	Løpende	
b) Fortsette arbeidet med å systematisere kunnskap om fredsprosesser og videreutvikle intern kapasitet innen	Videreføre nettverksbygging og samarbeid med freds- og forskningsinstitusjoner samt øke frekvensen av intern	Seksjon for ff	Løpende	

tilrettelegging i fredsprosesser	kompetanseoverføring ved systematisk bruk av tematiske møter, internseminar, seksjonssamlinger og <i>peer reviews</i> for dette formål.			
<p>2. Effektivitet i Utenriksforvaltningen i et gitt fredsengasjement</p> <p>a) Formulere tydelig mandat for tilretteleggingsteamet hvor roller og ansvar er tydeliggjort</p> <p>b) Sikre at tilretteleggingsteamet har tilgang på betydelig kapasitet og støtte fra hjelpefunksjoner i Utenriksdepartementet</p>	<p>Teammedlemmer gis rom til å prioritere oppgaven samtidig som det sørges for god kommunikasjon og klar ansvarsfordeling mellom seksjonen og ambassaden, spesialrepresentant (der man har dette) og ambassadør.</p> <p>Etablere samarbeid og kommunikasjon med relevante seksjoner så tidlig som mulig i nye prosesser.</p>	<p>Seksjon for ff</p> <p>Seksjon for ff</p>	<p>Løpende</p> <p>Løpende</p>	

3. Effektivitet i tilretteleggingsteamet i et gitt fredsengasjement	<p>Seksjonen vil videreutvikle sin kompetanse på prioriterte tematiske områder som <i>Kvinner fred og sikkerhet</i> - og <i>overgangsrettferdighet</i> gjennom internseminarer og kunnskapsutveksling med eksterne miljøer. Alle i seksjonen redegjør for status og planer for arbeidet med <i>Kvinner fred og sikkerhet</i> i de respektive prosesser.</p>	<p>Seksjon for ff</p>	<p>Løpende</p>	
<p>b) Sørge for å ha tilstrekkelig kontekstforståelse også i fremtidig fredsengasjement</p>	<p>Det settes av ressurser til langsiktige investeringer og kompetansebygging som forutsetning for det norske fredsengasjementet.</p>	<p>Seksjon for ff</p>	<p>Løpende</p>	
<p>c) Sørge for forståelse og systematiske vurderinger av risiko i en gitt fredsprosess</p>	<p>Bruken av risikoanalyser systematiseres.</p>	<p>Seksjon for ff</p>	<p>Løpende</p>	

Kopi til:

Norads direktør

Evalueringsenheten i Norad

Ambassaden i Bogota

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor
Postboks 8114 Dep.

0032 Oslo

Arkivkode/ File no:

841.4

Vår ref./ Our ref.:

1700640-65

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Vår saksbeh./ Enquiries:

Anette Wilhelmsen

Dato/ Date:

22.08.2018

Oversendelsesnotat: Evaluering av Norges engasjement i fredsprosessen mellom de colombianske myndigheter og FARC 2010-2016

Evalueringen er gjennomført av et team fra Evalueringsavdelingen i Norad, med bidrag fra eksterne eksperter.

Bakgrunn og formål

Fra tidlig på 1990-tallet har Norge vært engasjert i en rekke freds- og forsoningsprosesser. Siden den tid har dette vært en viktig del av Norges utenrikspolitikk.

Denne evalueringen dokumenterer og analyserer Norges rolle og bidrag i fredsprosessen mellom de colombianske myndighetene og FARC fra juni 2010 til desember 2016. Evalueringen vurderer ikke resultatene av fredsprosessen implementeringen av fredsavtalen.

Formålet med evalueringen er å frembringe kunnskap om Norges rolle i denne fredsprosessen, for å bidra til at fremtidig norsk fredsarbeid kan styrkes. Evalueringen søker å:

1. Dokumentere og analysere Norges rolle som tilrettelegger
2. Vurdere om og hvordan kontekstanalyse og erfaringer fra andre fredsprosesser informerte Norges tilnærming som tilrettelegger
3. Formulere anbefalinger basert på lærdommene fra det norske engasjementet i denne prosessen

Evalueringens funn

Overordnet finner evalueringen at Norge som tilrettelegger i fredsprosessen bidro særlig innenfor tillitsbygging og ved å tilby kapasitet og kompetanse:

- **Tillit** var en viktig grunn til at Norge ble invitert inn i den colombianske fredsprosessen i utgangspunktet. Dette er også en viktig forutsetning for å være en god tilrettelegger. Norge har et godt rykte som tilrettelegger i fredsprosesser. I tillegg har norske aktører en lang historie i Colombia, et bredt nettverk, og en god kontekstforståelse som gjorde de i stand til å navigere i et komplekst politisk landskap. Viktig var også at Norge ikke er bundet av EUs forbud mot å forhandle med organisasjoner på deres terrorliste, hvor FARC hadde vært representert siden 2002. Både myndighetene og FARC kunne dermed enes om Norge som tilrettelegger i fredsprosessen. Det var dette som avgjorde at Norge ble invitert til å bidra i den hemmelige fasen i forhandlingene (2010-2012), men det var Norges positive bidrag i den hemmelige fasen som sikret Norges invitasjon til den åpne fasen av forhandlingene (2012-2016).

- Det norske teamet bidro også betydelig med å **bygge tillit i fredsprosessen**: Tillit mellom Norge og partene; tillit mellom partene; og tillit til fredsprosessen i den colombianske befolkningen. Norges bidrag særlig på de to første områdene var betydelig. Norge hadde et lite team som jobbet med og var tilstede i alle forhandlingsrundene i Havanna, noe som særlig bidro til tillit til Norge og tillit mellom partene. Åpen, tydelig og konfidensiell kommunikasjon og uformelle møteplasser var en viktig del av strategien. Den norske ambassadøren i Havanna stilte sitt hjem til disposisjon for uformelle møter og mottakelser utenfor forhandlingene, noe som var av stor betydning i ellers intense forhandlinger. Den tilliten som var mangelfull i prosessen var tilliten fra folket til arbeidet som var igangsatt, og som gjorde at den colombianske befolkningen avviste avtalen i 2016. For det første kunne Norge brukt mer tid på å klargjøre hva fredsavtalen inneholdt overfor den colombianske befolkningen. For det andre burde det norske teamet vært bedre forberedt på et negativt resultat i selve avstemningen.
- Ett annet viktig område for en god tilrettelegger er å bidra med **kapasitet**, både når det gjelder tid, tilgang på kompetanse og ressurser. I denne prosessen bidro Norge med kompetanse ved å trekke på ulike eksperter, organisasjoner og sivilsamfunnet, særlig innenfor fokusområdene kvinners deltakelse og kjønnsperspektiv, overgangsjustis og minerydding. Fokusområdene ble valgt tidlig i prosessen og var en ny tilnærming i norsk tilretteleggingsarbeid. Evalueringen finner at dette var vellykket og tillot det norske teamet å prioritere og fokusere innsatsen til Norge. I tillegg var det en stor fordel at ambassadene i Havanna og i Bogota stilte både ambassadene og personale til disposisjon. Norge bidro også betydelig logistisk med transport av FARC-medlemmer til Havanna.
- Som i flere andre evalueringer, fant også denne evalueringen at det var **utfordrende å prioritere nok kapasitet** til fredsengasjementet. Det vil si, fredsengasjementet ble prioritert, men annet arbeid ble ikke prioritert tilstrekkelig ned for å frigjøre kapasitet. Siden det var et lite team som jobbet med fredsforhandlingene, noe som ble sett på som positivt, var det helt avhengig av støtte fra ulike hjelpefunksjoner i forvaltningen. Evalueringen finner at det norske teamet i enda større grad burde ha fått støtte, særlig ved å frigi ansattes tid til å fokusere på fredsprosessen. Det norske teamet kunne også ha fått mer støtte til kommunikasjon, særlig i form av å formulere tydelige budskap eksternt.

Vurdering av evalueringsprosessen og evalueringsrapporten

Som nevnt over valgte vi i dette evalueringsprosjektet å gjennomføre hoveddelen av arbeidet internt i Evalueringsavdelingen, med kvalitetssikring fra relevante eksterne eksperter. Vi hadde god dialog med UDs Seksjon for Fred og Forsoning gjennom hele prosessen, og hadde god tilgang på relevante personer og data for å kunne gjennomføre arbeidet.

Som i enhver evalueringsprosess er også dette arbeidet avgrenset i omfang og innretning. Likevel er vår vurdering at Evalueringsrapporten svarer på mandatet. Den gir en god beskrivelse av Norges rolle i denne fredsprosessen og frambringer relevante lærdommer for tilsvarende framtidig fredsengasjement.

Anbefalinger om oppfølging fra evalueringsavdelingen

For å styrke Norges fremtidige fredsengasjement, har Evalueringsavdelingen følgende anbefalinger til Utenriksdepartementet:

Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tids-ramme	Resultat/ endring/ kommentarer
1. Beredskap for fremtidig fredsengasjement a) Sikre at det er fleksibel og tilstrekkelig finansiering tilgjengelig til				

Dato/ Date.

Vår ref./ Our ref.:

22.08.2018

1700640-65

<p>fredsarbeid i Utenriksdepartementet</p> <p>b) Fortsette arbeidet med å systematisere kunnskap om fredsprosesser og videreutvikle intern kapasitet innen tilrettelegging i fredsprosesser</p>				
<p>2. Effektivitet i Utenriksforvaltningen i et gitt fredsengasjement</p> <p>a) Formulere tydelig mandat for tilretteleggingsteamet hvor roller og ansvar er tydeliggjort</p> <p>b) Sikre at tilretteleggingsteamet har tilgang på betydelig kapasitet og støtte fra hjelpefunksjoner i Utenriksdepartementet</p>				
<p>3. Effektivitet i tilretteleggingsteamet i et gitt fredsengasjement</p> <p>a) Fortsette å prioritere hvilke tematiske områder hvor Norge skal spille en rolle i en gitt tilrettelegging. Dette bør være områder der Norge allerede har solid kompetanse og internasjonal posisjon, som for eksempel likestilling</p> <p>b) Sørge for å ha tilstrekkelig kontekstforståelse også i fremtidig fredsengasjement</p> <p>c) Sørge for forståelse og systematiske vurderinger av risiko i en gitt fredsprosess</p>				

Videre prosedyre

Vi minner om den videre prosedyren der utenriksråden på grunnlag av et notat fra den avdelingen i Utenriksdepartementet som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, gjør vedtak om hvilke saker som skal følges opp, innenfor hvilken tidsramme og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal sendes involverte parter innen seks uker med kopi til evalueringsavdelingen og til direktøren i Norad. Videre skal den ansvarlige avdelingen senest innen ett år, rapportere til utenriksråden om hvordan planen skal følges opp. Dette oversendelsesnotatet er utarbeidet i tråd med «Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning», datert 23. november 2015 og vil bli offentliggjort på www.norad.no/evaluering.

Dag, til godkjenning og videre klarering, pls.

Mvh

Torleif Kveim

Seniorrådgiver - Senior Adviser

Utenriksdepartementet - Norwegian Ministry of Foreign Affairs

Seksjon for Fred og Forsoning - Section for Peace and Reconciliation

Mobile: +47 452 13 268

Office: +47 23 95 09 19

[www](#) - [Facebook](#) - [Twitter](#) - [Instagram](#)



Dokument 17/8387-3 - Merknader

Tittel: Oppfølgingsplan Norads evaluering av fredsengasjement i Colombia

Tittel2:

Type: MS

Tidspunkt: 05/11/2018 13:31

Bruker: Dag Halvor Nylander

Merknad: For approval dhn 05/11/2018 13:31

Type: MS

Tidspunkt: 05/11/2018 17:22

Bruker: Tine Mørch Smith

Merknad: Approved, forwarded to next approval level smi 05/11/2018 17:22

Type: MS

Tidspunkt: 06/11/2018 08:55

Bruker: Katja Christina Nordgaard

Merknad: Til utviklingspolitisk ledelse kcn 06/11/2018 08:55

Type: MS

Tidspunkt: 06/11/2018 09:20

Bruker: Siri Berg Trujillo

Merknad: Til behandling hos utviklingspolitisk ledelse sgt 06/11/2018 09:20

Type: MS

Tidspunkt: 06/11/2018 15:54

Bruker: Katja Christina Nordgaard

Merknad:

Type: MS

Tidspunkt: 06/11/2018 16:18

Bruker: Catherine Robertson

Merknad: Til behandling hos utenriksråden. CARO 06/11/2018 16:18