



Til:	Enhet for etatsstyring	Dato:	01.08.2021
Via:		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. Oppfølgingsrapport

Formålet med evalueringen har vært å frembringe kunnskap om Norges rolle i 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 tillitten 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 innrettingen av arbeidet som ble valgt, men reflekterer også kritiske merknader og forbedringsområder vi kommer tilbake til under de aktuelle punktene. Utenriksdepartementets oppfølging fremkommer i blått nedenfor.

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.

Oppfølging: Tiltaket ble definert som et *bevaringspunkt* og har blitt ivaretatt deretter. Behovet for budsjettmessige fleksible rammer som en forutsetning for et effektivt freds- og forsoningsarbeid, er vektlagt i alle budsjettprosesser. Samtlige godkjente fordelingsnotater de siste årene står seg som eksempler på detFor tilretteleggerarbeidet videreføres egne rammer og rutiner som formaliseres ved årlig godkjenning av utenriksråden. Hva gjelder nivået på fred og forsoningsposten har det holdt seg relativt stabilt de siste årene.

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.

Oppfølging: Nettverksbygging, dialog og kunnskapsutvikling er en del av kjernevirksomheten i freds og forsoningsarbeidet. Seksjonen forvalter p.t. et 10 talls større og en lang rekke mindre avtaler med partnere innen dette feltet, og har med flertallet av dem også et aktivt faglig, tematisk og/eller geografisk samarbeid. I dette samarbeidet ligger et stort tilfang av eksperter og andre ressurser, også innen logistikk, - som seksjonen i flere prosesser, eller ved arrangementer som Oslo Forum, benytter seg av. Med jevne mellomrom drar vi også nytte av våre partnere i forbindelse med internseminarer, i seksjonsamlinger - og *peer reviews* som i de senere er gjennomført flere av. Vi kan mao vise

til økt frekvens om enn systematikken fortsatt må underordnes løpende oppgaver og konkret prosessarbeid. Vesentlig mer systematikk har det derimot blitt over «torsdagsmøtene», som er en ukentlige arena for tematiske møter og erfaringsutveksling. Her benyttes vekselvis eksterne og interne innledere, og her har vi våre ord i behold med tanke på å prioritere opp intern kompetanseoverføring. For øvrig er det i vår daglige omgang den viktigste erfaringsutvekslingen og kompetanseoverføringen foregår, ikke minst når det gjelder våre nye medarbeidere. Naturlig nok har denne arenaen vært skadelidende en stund pga pandemien.

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.

Oppfølging: Rapportens anbefaling er her (som på de øvrige punktene) basert på erfaringene i Colombia-prosessen. For Colombia har samarbeidet mellom seksjonen og ambassaden blitt videreført etter samme modell, og med hell. Arbeidsdelingen er innarbeidet og ikke gjenstand for friksjon. Det er også organisert team på andre geografiske områder, men ikke hvor ambassaden inngår på samme organiske måte som i Colombia-arbeidet. Det har selvfølgelig å gjøre med prosessenes karakter og i hvilken fase disse befinner seg i. Innad i seksjonen er *det* å finne en god balanse mellom de ulike oppgavene knyttet til forvaltning, prosess og tematisk arbeid - både for den enkelte medarbeider og innad i de enkelte team - en stående utfordring som ikke kan løses en gang for alle, men håndteres i lys av stadig skiftende scenarier, utviklingen i ulike prosesser og øvrige prioriteringer.

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 ekstern 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.

Oppfølging: Som fremgår av seksjonens kommentarer over, er tidlig involvering av andre seksjoner situasjonsbestemt, men i de fleste tilfeller har seksjonen nå et nært samarbeid med geografi-seksjonene og ambassadene allerede fra tidlig i en prosess. Samarbeidet med kommunikasjonsenheten er viktigere enn noen gang og har blitt mer strømlinjeformet. Rettsavdelingen konsulteres som før ved behov og er en viktig støttespiller i seksjonens arbeid.

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 fredsinnsats. 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.

Oppfølging: Seksjonen har holdt fast på denne prioriteringen og spilt en pådriverrolle for KFS på ulike arenaer; - i de ulike prosesser, til fremme for kvinnelige meklernetverk og under forarbeidet inn mot medlemskapet i Sikkerhetsrådet.

Alle teamene reviderer eller ferdigstiller sin strategi på området i disse dager. Når det gjelder *overgangsrettferdighet* har seksjonen fått del i nye unike erfaringer, aller mest gjennom Colombia-prosessen. Internseminarer har ikke vært prioritert i samme grad.

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.

Oppfølging: Utover den felles kompetansebyggingen som er beskrevet over, gis alle medarbeidere mulighet til å delta på kurs, seminarer og andre kompetansebyggende tiltak individuelt, det være seg i tilknytning til spesifikke prosesser eller relevante tematiske områder.

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.

Oppfølging: Samtidig som risikovurderinger inngår som på refleks i alle de beslutninger og prosesser seksjonen er engasjert i, er de nå - nær på - også fast inventar i beslutningsdokumenter, posisjonsnotater og notater til politisk ledelse. Like fullt kan analysene som ligger til grunn, aldri bli bedre enn den kunnskapen og erfaringsgrunnlaget som seksjonens samlet forvalter. I den forstand vil vi på dette området alltid ha et forbedringspotensial.

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 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	Seksjon for fred og forsoning	Løpende	Fulgt opp

<p>b) Fortsette arbeidet med å systematisere kunnskap om fredsprosesser og videreutvikle intern kapasitet innen tilrettelegging i fredsprosesser</p>	<p>respondere på nye politiske initiativ.</p> <p>Videreføre nettverksbygging og samarbeid med freds- og forskningsinstitusjoner samt øke frekvensen av intern kompetanseoverføring ved systematisk bruk av tematiske møter, internseminar, seksjonssamlinger og <i>peer reviews</i> for dette formål.</p>	<p>Seksjon for ff</p>	<p>Løpende</p>	<p>Fulgt opp</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>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>	<p>Fulgt opp</p> <p>Fulgt opp</p>

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	Seksjonen vil videreutvikle sin kompetanse på prioriterte tematiske områder som <i>Kvinner fred og sikkerhet - og 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.	Seksjon for ff	Løpende	Fulgt opp
b) Sørge for å ha tilstrekkelig kontekstforståelse også i fremtidig fredsengasjement	Det settes av ressurser til langsiktige investeringer og kompetansebygging som forutsetning for det norske fredsengasjementet.	Seksjon for ff	Løpende	Fulgt opp
c) Sørge for forståelse og systematiske vurderinger av risiko i en gitt fredsprosess	Bruken av risikoanalyser systematiseres.	Seksjon for ff	Løpende	Fulgt opp