

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor  
Postboks 8114 Dep.

0032 Oslo

Arkivkode/ File no:  
841.4

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Dato/ Date:  
22.08.2018Vår ref./ Our ref.:  
1700640-65Vår saksbeh./ Enquiries:  
Anette Wilhelmsen

## 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

### Evalueringsfunn

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 UD's 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	Tidsramme	Resultat/ endring/ kommentarer
<b>1. Beredskap for fremtidig fredsengasjement</b> a) Sikre at det er fleksibel og tilstrekkelig finansiering tilgjengelig til				

<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><b>2. Effektivitet i Utenriksforvaltningen i et gitt fredsengasjement</b></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><b>3. Effektivitet i tilretteleggingsteamet i et gitt fredsengasjement</b></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](http://www.norad.no/evaluering).