



Evaluering av norsk fredsinnnsats på Sri Lanka, 1997–2009

Evalueringsavdelinga i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvaret for å planlegge og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklingssamarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet.

Dette informasjonsflaket presenterer de viktigste funn, konklusjoner og anbefalinger i en evalueringsrapport. Det sammenfatter også interesserte parters synspunkter på rapporten og Evalueringsavdelingens vurderinger og anbefalinger til Utenriksdepartementets ledelse. Hensikten er å gjøre evalueringresultatene lettere offentlig tilgjengelige.

Rapportens tittel:

Pawns of Peace, Evaluation of Norwegian peace efforts in Sri Lanka, 1997–2009

Evalueringen er gjennomført av **Chr. Michelsen Institutt, sammen med School for Oriental and African Studies (SOAS), University of London**

1. Bakgrunn og formål

Mellom 1997 og 2009 arbeidet Norge for 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 frigjøringsstignene (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 av norsk fredsinnnsats på Sri Lanka 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.

2. 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-kommunikeet (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 tilrettelegger-teamet "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.

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

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

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 våpenhvile-observatører 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, konsekvenser og scenarioer 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. Positive og negative effekter av en meklerinnsats bør overvåkes nøye, med særlig vekt på krefter som 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 (utviklings-samarbeid, 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 konflikt-situasjoner utredes, 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.

3. Synspunkter fra berørte parter

Evalueringsrapporten ble lagt frem på et åpent seminar på Litteraturhuset, 11. november 2011. Den ble presentert av leder for evalueringsteamet, Gunnar Sørbø, 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. Øvrige kommentarer er mottatt skriftlig i etterkant av seminaret.³

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 Dette gjelder kommentarer fra seksjonen for fred og forsoning i UD, spesialrådgiver Jon Hanssen-Bauer i UD, den norske 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. Den 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, trakk han frem 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 gjaldt 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 tok sluttresultatet for gitt. 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.⁴ Et annet slikt viktig vendepunkt, 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 etter tsunamien 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.

⁴ Rajapaksa ble valgt som president med 50,33 prosent eller om lag 180 000 flere stemmer enn konkurrenten Ranil Wickremesinghe.

Deretter trakk Solheim frem tre punkter som han mente det var viktig å reflektere over i forhold til fremtidige fredsengasjement:

- Det første (og det viktigste) er om det var andre og mer effektive måter å påvirke tamiltigrenes ledelse på. 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. 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 punktet, 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, bl.a. fra indisk side. 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.

- Det siste punktet som Solheim trakk frem gjaldt 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 i media var noen fra det norske tilretteleggersteamet 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 Kandy⁵ 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.

Andre lærdommer som Solheim takk frem 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

⁵ **Kandy** er provinshovedstad i høylandsprovinsen Central Province.

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 måtte fordømme de meningsløse bombeangrepene og mordene på kjente politikere og mediefigurer på 1990- og 2000-tallet. Men terrorlisting var ikke det riktige svaret; det vanskeliggjorde meklerrollen og la hindre i veien for fredsprosessen.
- LTTE var på høyden 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 lanseringsseminaret er tilgjengelig på nett-tv på [www.regjeringen.no http://media01.smartcom.no/Microsite/dss_01.aspx?eventid=6456](http://www.regjeringen.no/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.

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 umiddelbare 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.

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 Norges bilaterale relasjoner.

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.

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.

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. 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 evalu-

eringsteamet, Norad og UD. Muligheten til å kommentere underveis ga mulighet til å korrigere flere feil/ feiltolkninger.

Kommentarer fra seksjon for bistandsstrategi og styresett (Norad)

Evalueringssteamet 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 av oppmerksomheten i østlig retning, 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.

Teamet peker på betydningen av å knytte forbindelser til ulike fagmiljøer i arbeid med fredsprosesser.

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, og at konflikt-sensitive tiltak kan settes inn.

Rapporten peker også på utfordringen som en liten nasjon som Norge står overfor i en rolle som fredsmekler 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.

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 konflikt-sensitive vurderinger og økt bruk av et spekter av fagmiljøer for å styrke den norske innsatsen, bør trekkes inn i det videre arbeidet.

4. 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.

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, gjennomføre fredsavtalen).
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.

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:
Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO
Besøksadresse:
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30
Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no
www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-628-6

Foto: A9 Artery: The A9 highway remained open in 2004, contributing to the flow of persons and goods between the GOSL-controlled South and the LTTE-controlled North of Sri Lanka – one of the main tangible peace dividends accruing from the signing of the CFA. Source: SLMM Report, 2010
Design: 07 Xpress AS