



**UDENRIGSMINISTERIET**  
*Danida*

**NOVEMBER 2019**



# EVALUERING RESUMÉ

## *Evaluering af de danske handlingsplaner for FN's Sikkerhedsråds resolution 1325 om kvinder, fred og sikkerhed*

*FN's sikkerhedsråd vedtog i år 2000 resolution 1325 om kvinder, fred og sikkerhed for at beskytte kvinder og piger i områder ramt af krige og konflikter. Som det første land i verden vedtog Danmark i 2005 en national handlingsplan for at efterleve resolutionen. Den blev fulgt op med handlingsplan to og tre i henholdsvis 2008 og 2013. Denne evaluering har fokus på de to nyeste handlingsplaner og Danmarks indsats for kvinder, fred og sikkerhed i perioden. Evalueringen er foretaget af det britiske konsulentfirma Social Development Direct i 2019.*

### **DANMARK VAR TIDLIGT UDE**

Danmark spillede en aktiv rolle i det forberedende arbejde med at få vedtaget resolution 1325, og Danmark var det første land, der vedtog en national handlingsplan for at efterleve resolutionen. Det skete i 2005, og dét – kombineret med Danmarks stærke fokus på ligestilling og på kvinder, fred og sikkerhed i 2005-2006, hvor Danmark havde sæde i FN's Sikkerhedsråd – betød, at Danmark i disse år nød international anerkendelse for at være helt i front i bestræbelserne

på at sætte kvinder, fred og sikkerhed på den globale dagsorden.

### **DEN GLEMTE RESOLUTION**

Evalueringen konkluderer dog, at de to handlingsplaner har bidraget til begrænsede konkrete resultater i samarbejdslandene. Den viser også, hvordan resolution 1325 i de senere år næsten er gledet ud af danske strategier og landeprogrammer, og det på trods af at kvinder og ligestilling fortsat er et af de tværgående hensyn i det danske udviklings-samarbejde. Den seneste danske udviklingspolitiske strategi, "Verden 2030", fra 2016 nævner f.eks. slet ikke resolution 1325.

Faktisk dokumenterer evalueringen en egentlig nedprioritering af 1325-dagsordenen. Det er sket, fordi andre og nye prioriteter har trængt sig på, og fordi Udenrigsministeriet har manglet ressourcer. Denne eksplicitte, men uofficielle og interne nedprioritering har naturligvis ført til færre resultater på området.

### **EFTERLYSES: PERSONALE, RESSOURCER OG ILDSJÆLE**

Evalueringen konkluderer, at hvis Danmark igen vil være ledende i indsatsen for kvinder, fred og sikkerhed, så kræver det ekstra personale

### **HVAD ER RESOLUTION 1325?**

I oktober 2000 vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution 1325 om kvinder, fred og sikkerhed for at beskytte kvinder og piger i konflikt. Det skete på en dystre baggrund: 1990ernes blodige konflikter og borgerkrige i bl.a. Rwanda, det tidligere Jugoslavien, DR Congo, Sierra Leone og Liberia bød på talrige eksempler på systematisk brug af voldtægt og andre former for vold mod kvinder som våben i konflikt. Sikkerhedsresolution 1325 blev betragtet som en milepæl, fordi den for første gang anerkendte vigtigheden af at gøre en særlig indsats for kvinder og piger i forbindelse med væbnede konflikter, men også fordi den fastslog, at kvinder og piger spiller en vital rolle i bestræbelserne på at forebygge og løse konflikter. I 2018 havde 78 af FN's 193 medlemslande vedtaget nationale handlingsplaner for resolution 1325.

og ressourcer. Dér, hvor Danmark har opnået resultater, har det været på grund af personligt engagerede ildsjæle, der er parate til at stå på mål for hensynet og følge det til dørs i praksis, understreger evalueringen. Den konstaterer også, at den slags ressourcer, personale og ildsjæle er der blevet færre af i takt med nedskæringerne i den danske udviklingsbistand og nedprioriteringen af området kvinder, fred og sikkerhed. Her er der for alvor brug for stærke signaler fra højeste politiske niveau, om at området fortsat prioriteres, og at der afsættes ressourcer til formålet.

Evalueringen fremhæver Danmarks bilaterale indsatser for kvinder, fred og sikkerhed som de mest vellykkede. Succesen tilskrives den direkte relation, Danmark har med sine bilaterale partnere på landeniveau. Men også her gælder det, at succesen afhænger af, om der er individuelle ildsjæle, der føler sig forpligtede på kvinder-, fred- og sikkerhedsdagsordenen, at de har viden og erfaring på området, og at de har ressourcer til at engagere sig direkte med de partnere, der gennemfører de dansk-støttede aktiviteter.

Ifølge evalueringen fører manglende ressourcer i stigende grad til, at Danmark oftere vælger multilaterale, frem for bilaterale indsatser, fordi Danmark hermed sparer ressourcer til design, udførelse og kontrol af aktiviteterne. Evalueringen viser dog, at det er sværere for Danmark at insistere på fokus på kvinder, fred og sikkerhed i disse indsatser, ikke kun på grund af princippet om "lean donorship", hvor bilaterale donorer ikke insisterer på egne prioriteter, men også på grund af mangel på arbejdskraft til at påvirke partnernes aktiviteter.

### **HANDLINGSPLANER MED BEGRÆNSET EFFEKT**

Evalueringen anerkender, at de danske indsatser beskrevet i handlingsplanerne for at leve op til resolution 1325 har dækket meget bredt, både geografisk og tematisk, ligesom Danmark har støttet bilaterale såvel som multilaterale og regionale aktiviteter. Men ifølge evalueringen er der ikke meget, der tyder på, at det skyldes en bevidst strategi i handlingsplanerne. Og der er heller ikke meget, der tyder på, at handlingsplanerne har spillet nogen afgørende rolle for det, Danmark har

opnået på området, kvinder, fred og sikkerhed. Succeserne kan snarere tilskrives enkeltpersoners personlige engagement i sagen.

Evalueringen konstaterer også, at de ansatte i udenrigstjenesten ikke refererer til handlingsplanerne som nogen, de bruger i deres daglige arbejde. De ser snarere hensynet til kvinder og ligestilling som en "naturlig" del af dansk kultur og identitet, og som "noget Danmark bare gør". Men, advarer evalueringen, det rummer en risiko for, at der ikke arbejdes systematisk med området, og at der ikke afsættes ressourcer til det.

### **IKKE MEGEN TVÆRMINISTERIEL SYNERGI**

Handlingsplanerne er udviklet i et samarbejde mellem Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Rigspolitiet, og en tværministeriel styregruppe er nedsat til at koordinere indsatsen. Med begrænset succes ifølge evalueringen. Arbejdsgruppen mødes kun én gang om året og har mere fungeret som et forum, hvor der bliver udvekslet informationer, end som et forum for strategiske diskussioner om, hvordan handlingsplanerne bedst kan udvikles og føres ud i livet.

Det kan ifølge evalueringen hænge sammen med, at styregruppen ikke har rådet over sit eget budget. Danmark har ikke afsat et særligt budget til at efterleve resolution 1325. Det er op til Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Rigspolitiet hver især at gøre det. Der er dog positive eksempler på erfaringsudveksling. F.eks. fortalte en repræsentant for Forsvaret, at den militære komponent af Freds- og Stabiliseringsfonden har lært meget om ligestilling og menneskerettigheder af Udenrigsministeriet.

### **TAG CIVILSAMFUNDET MERE MED**

Civilsamfundet har kun i meget begrænset omfang været med til at udvikle, formulere og overvåge de danske handlingsplaner, og det har svækket den brede, danske opbakning til kvinder-, fred- og sikkerhedsdagsordenen, at det danske civilsamfund ikke har haft en formaliseret indflydelse og et klart aftryk på handlingsplanerne. Det har også betydet, at færre har følt

## **DE DANSKE HANDLINGSPLANER**

Den første danske handlingsplan (2005-2008) havde Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet som medunderskrivere. Fra handlingsplan to (2008-2013) kom også Rigspolitiet med, og der blev nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe til at koordinere og lede den danske indsats, ligesom de danske civilsamfundsorganisationer også blev aktivt inddraget.

Handlingsplanerne er gradvist blevet mere og mere udbyggede og gennearbejdede. Nye handlingsplaner har indarbejdet erfaringer fra tidligere og tilføjet nye elementer til en efterhånden meget bred vifte af formål og aktiviteter, som f.eks.:

- At rekruttere flere kvinder til forsvarets og rigspolitiets internationale missioner.
- At beskytte pigers og kvinders rettigheder og øge kvinders deltagelse i fredsprocesser i områder, som danske tropper er udsendt til.
- At presse på internationalt – gennem FN, EU, OSCE mfl. – for at få medlemslande til at følge resolution 1325.
- At bruge dansk udviklingssamarbejde og humanitær bistand til konfliktramte områder til at drive 1325-dagsordenen frem.

Der har på intet tidspunkt været afsat et særskilt budget til at gennemføre handlingsplanerne. Det er overladt til Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Rigspolitiet at udføre og finde penge til aktiviteterne.

## OM EVALUERINGEN

Evalueringen dækker den anden (2008-2013) og den tredje (2014-2019) danske handlingsplan og skal bidrage til at udvikle den fjerde danske handlingsplan (2020-2025). Evalueringen skal også bidrage mere bredt til at kvalificere en konstruktiv diskussion om Danmarks engagement, herhjemme og på den globale scene, i kvinder-, fred- og sikkerhedsdagsordenen. Evalueringen er foretaget af det britiske konsulentfirma Social Development Direct.

Evalueringen er baseret på studier af en lang række dokumenter og af 36 forskellige aktiviteter gennemført som et led i handlingsplanerne, heraf seks dybtgående casestudier fra bl.a. Mali og flere lande i Mellemøsten. Der er foretaget mere end 60 interviews med nøglepersoner i en række forskellige lande, ligesom evalueringsholdet har sammenlignet de danske handleplaner med seks andre landes.

ejerskab til handlingsplanerne, og det har gjort dem mindre bæredygtige.

### HUSK NU 1325 HJEMME!

Resolution 1325 opfordrer ikke blot til, at lande som Danmark inddrager hensynet til kvinder, fred og sikkerhed på udebane, men også gør det hjemme i behandlingen af flygtninge og fordrevne. Kvinder og piger på flugt er særligt udsatte for vold, misbrug og udnyttelse, og derfor skal beskyttelsen af kvinder og piger indarbejdes i Danmarks håndtering af flygtninge og migration. Men på dét punkt svigter Danmark og i øvrigt de fleste andre europæiske lande ifølge evalueringen.

### ANBEFALINGER

Danmark står overfor at skulle udvikle sin fjerde handlingsplan for resolution 1325. Den situation bør udnyttes til at opbygge en ny og samlet enighed om Danmarks engagement i kvinder,

## DE GODE EKSEMPLER

Evalueringen giver eksempler på en række tilgange, der har fungeret godt i den danske støtte til kvinder, fred og sikkerhed:

**Særlige rådgivere:** Generelt har resultaterne været bedst i aktiviteter og programmer, hvor der er ansat særlige ligestillingsrådgivere, som f.eks. i Mali og i Somalia.

**Dansk støtte til lokale handlingsplaner:** I bl.a. Sydsudan og Mali gav Danmark særlig støtte til at udvikle lokale 1325-handlingsplaner. Det var med til at forankre indsatsen og skabe lokalt ejerskab.

**Inddragelse af specialister:** I det Dansk-Arabiske Partnerskabsprogram opnåede KVINFO med sin specialviden og kontakter i relevante lande imponerende resultater. Og FN's Befolkningsfond (UNFPA) kunne også vise gode resultater med sin indsats mod kønsrelateret vold i humanitære konflikter i fem lande med et øremærket dansk bidrag på 26. mio. kr.

## GODE RESULTATER I KONFLIKTRAMTE MALI

I 2017 bevilgede Danmark 56 mio. kr. til UN Women's landeprogram i Mali for perioden 2017-2022 med fokus på resolution 1325. Bevillingen har bl.a. gjort det muligt for UN Women at ansætte en fuldtidsrådgiver på området, og resultaterne er, konkluderer evalueringen, lovende. F.eks. vedtog Mali i 2019 en national handlingsplan for resolution 1325 med støtte fra UN Women og som et direkte resultat af den danske støtte. UN Women's indsats har også bidraget til, at kvinder nu er repræsenteret i Malis Kommission for Sandhed, Retfærdighed og Forsoning, at kvinder inddrages på alle niveauer af kommissionens arbejde, og at der også er kommet kvinder med i den komité, der overvåger fredsftalen.

**UN Women i Mali** gav over for evalueringsholdet selv udtryk for, at den danske støtte har været helt afgørende for de resultater, de har opnået, og fremhæver særligt det flerårige kernebidrag fra Danmark, som har gjort det muligt for UN Women at agere mere fleksibelt og løbende tilpasse sin indsats til den lokale kontekst og situation.

Endelig fremhæver evalueringen, at hensynet til kvinder er indarbejdet i alle de mange forskellige danske engagementer i Mali. Det gælder blandt andet det omfattende udviklingssamarbejde (Mali er dansk prioritetsland), dansk civil og militær støtte til FN's fredsbevarende mission i Mali (MINUSMA), og den danske Freds- og Stabiliseringsfonds regionale Sahel-program. Evalueringen konstaterer, at selvom der er langt igen, er der i Mali stigende accept af, at kvinder skal have en aktiv rolle i forsvars- og sikkerhedsstyrker og i konfliktforebyggelse.

fred og sikkerhed, konkluderer evalueringen og kommer med en række overordnede og helt konkrete anbefalinger til, hvad en ny handlingsplan bør indeholde. Blandt dem er:

- Danmark må afklare sin overordnede vision og prioritering for området og styrke ejerskab på ledelsesniveau.
- Handlingsplanen bør angive en klar strategisk vision, men også have fokus på nogle af Danmarks centrale aktiviteter og engagementer på området.
- Handlingsplanen skal være fleksibel og kan med fordel suppleres med en mere konkret aktivitetsplan, der løbende kan opdateres.

- 
- Udenrigsministeriet bør have flere ressourcer til at lede og overvåge den danske handlingsplan, f.eks. i form af en særlig ligestillingsrådgiver.
  - Den tværministerielle arbejdsgruppe bør have klare mål og en arbejdsplan.
  - Civilsamfundet bør inddrages systematisk i alle faser af handlingsplanen, lige fra udvikling og formulering til gennemførelse, monitorering og evaluering.
  - Der bør afsættes øremærkede midler til civilsamfundets deltagelse, som andre nordiske lande gør.
  - De danske repræsentationer i samarbejdslandene bør opbygge strategiske partnerskaber med partnere, der er specialiserede i kvinder, fred og sikkerhed.
  - Kvinders seksuelle og reproduktive sundhed og rettigheder (SRHR) bør indarbejdes i den fjerde handlingsplan for at skabe bedre sammenhæng i den danske politik på området og for at sikre, at der også i humanitære indsatser kommer fokus på SRHR.

---

## UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN

---

Kommentarerne er udarbejdet af Udenrigsministeriet på baggrund af bidrag fra den tværministerielle arbejdsgruppe for FN's Sikkerhedsråds resolution 1325, som består af Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Rigspolitiet.

Udenrigsministeriet og den tværministerielle arbejdsgruppe hilser evalueringen af de danske nationale handlingsplaner for FN's Sikkerhedsråds resolution 1325 om kvinder, fred og sikkerhed velkommen. Evalueringens konklusioner og anbefalinger vil være et væsentligt bidrag til udarbejdelsen af den næste nationale handlingsplan, der skal gælde for perioden 2020-2025.

Evalueringen konkluderer, at resolution 1325 og de nationale handlingsplaner er blevet mindre fremtrædende i udmøntningen af dansk udviklings- og sikkerhedspolitik, særligt i løbet af perioden for den

gældende handlingsplan (2014-2019). Sammen med færre ressourcer på området har det begrænset den optimale opnåelse af resultater i samarbejdslandene. Evalueringen anbefaler, at Danmark fremadrettet afklarer sin overordnede vision og prioritering for området og sikrer det nødvendige politiske lederskab og ressourcer.

Den tværministerielle arbejdsgruppe noterer sig evalueringens konklusioner og vil i tæt koordination med alle interessenter, samt inklusion af relevante civilsamfundsorganisationer, sikre, at den næste handlingsplan i højere grad end tidligere fastlægger Danmarks overordnede strategiske vision og den politiske ramme for danske indsatser inden for kvinder, fred og sikkerhed. Det noteres også, at evalueringen fremhæver en række eksempler på danske styrkepositioner, som den næste nationale handlingsplan bør fokusere på som f.eks.

beskyttelse af kvinder imod seksuel og kønsbaseret vold og forbindelsen til SRHR i konflikt og naturkatastrofer.

Kvinder- fred- og sikkerhedsdagsordenen har den fulde opbakning fra de involverede ministerier, og den kan være med til at drive nogle af regeringens udenrigs-, sikkerheds- og udviklingspolitiske prioriteter. Det gælder indsatser inden for fred og stabilisering i skrøbelige stater og nærømråder og beskyttelse af kvinder, unge piger og børn, som er særligt udsatte under katastrofer og konflikt.

Udenrigsministeriet vil undersøge mulighederne for at styrke kapaciteten til at udføre, monitorere og dokumentere resultater for den næste handlingsplan og andre aktiviteter relaterede til kvinder- fred- og sikkerhedsdagsordenen.

---

Evalueringsrapporten er udgivet af:  
Udenrigsministeriet  
Evalueringkontoret  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K  
Danmark

Foto: UN Women

Den fulde evalueringsrapport kan downloades fra internettet via <http://danida-publikationer.dk> eller [evaluering.um.dk](http://evaluering.um.dk)

For yderligere oplysninger, kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83 eller [eval@um.dk](mailto:eval@um.dk)

---