Masteroppgave

Ida Kristine Bjørvik

Hvorfor engasjerer vi oss? En utenrikspolitisk case-analyse av Norges fredsengagjement i Sudan.

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

NTNU
Kunnskap for en bedre verden

Ida Kristine Bjørvik

Hvorfor engasjerer vi oss?

En utenrikspolitisk case-analyse av Norges fredsengagjement i Sudan.

Masteroppgave i statsvitenskap
Veileder: Gunnar Fermann
Trondheim, juni 2016

NTNU
Kunnskap for en bedre verden

Abstract

The need for a greater understanding of the motivations behind third party mediation efforts forms the backdrop of this thesis. Awareness about such drives could possibly pave the way for a deeper understanding of other aspects of mediation efforts, such as the success or failure of intervention. Since the end of the Cold War, peace and reconciliation has been seen as one of the pillars in Norwegian foreign policy. As a result, Norway has invested considerable resources in efforts to promote peaceful resolutions in distant intrastate conflicts. The peace mediation in Sudan represents such an effort. Norway played a key role in the negotiations between the government of Khartoum and the Sudanese People Liberation Movement (SPLM). This thesis explores the motivations and rationale behind Norway's involvement in the Sudan peace process between 2002 and 2011. By undertaking a multi-level analysis within the framework of foreign policy several aspects related to peace efforts are explored. This thesis argues that Norway's aspiration for the Sudan peace engagement steams both from national identity and value-based efforts to support peace and reconciliation, and from a more strategic interest in promoting Norway's interests in international relations. The US' renewed interest in the conflict in the aftermath of the 9/11 attacks created a window of opportunity for Norway to engage, and the peace engagement in Sudan was to a large extent due to ambitious individuals within the bureaucracy.

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på min tid som lektorstudent ved NTNU. En tid jeg aldri ville vært foruten. Å fordype meg i et valgfritt tema innenfor statsvitenskap har vært gøy, lærerikt og utfordrende.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder, Gunnar Fermann, for gode råd og grundige tilbakemeldinger. Til tross for at møtene våre har vært få i antall, har de til gjengjeld vært svært informative og avgjørende for resultatet av oppgaven. En takk må også rettes til de to diplomatene som stilte opp til intervju på kort varsel og ga meg en uunnværlig innsikt i fredsengasjementet. Takk til pappa som har sørget for at jeg har hatt tak over hodet disse årene i Trondheim, og til Fredrik som har holdt ut med en stresset masterstudent under dette taket de siste ukene. Sist, men ikke minst fortjener mine medstudenter på lektorkullet takk for mange ikke-faglige avbrekk fra lesning og skriving de siste fem årene.

Til tross for at jeg har fått flere bidrag fra andre i prosessen, er alle eventuelle feil og mangler ved oppgaven mitt ansvar alene.

Ida Kristine Bjørvik
Trondheim, juni 2016

Innhold

Forord ..... **III**

Innhold ..... **V**

Figurer og tabeller ..... **VI**

Forkortelser ..... **VII**

1 Innledning **1**

1.1 Problemstilling 2

1.2 Metode 4

1.2.1 Metodologi 4

1.2.2 Metode 5

1.2.2 Kilder og datainnsamling 6

1.3 Framdriftsplan 7

2 Teori **9**

2.1 Diskursen om det norske fredsengasjementet 9

2.2 Betydningen av de eksterne omgivelser for politikkutformingen 11

2.2.1 Systemvedlikehold i en småstats interesse 11

2.2.2 Kompleks gjensidig avhengighet 13

2.3 Betydningen av de interne omgivelser for politikkutformingen 14

2.3.1 Staten som representativ for toneangivende samfunnsgrupper 15

2.3.2 Samfunnet som grunnlag for utenrikspolitikken 16

2.4 Betydningen av stats- og styringsverket for politikkutformingen 18

2.5 Oppsummering av hypotesene 20

3 Empiri **23**

3.1 Kontekst: konflikten i Sudan 23

3.2 Kartlegging av den avhengige variabel: Norges politikk i Sudan-konflikten 26

3.2.1 Mål, midler og atferd i Norges politikk 32

3.3 Kartlegging av de uavhengige variablene 33

3.3.1 Kartlegging av sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn (X1) 33

3.3.2 Kartlegging av relasjon til USA (X2) 36

3.3.3 Kartlegging av nasjonale næringsinteresser (X3) 38

3.3.4 Kartlegging av det norsk selvbildet som fredsnasjon og bekreftende verdier (X4) 40

3.3.5 Kartlegging av problemforståelsen og interessene til aktører innenfor stats- og styringsverket (X5) 42
3.4 Oppsummering av den empiriske kartleggingen 43
4 Analyse 45
4.1 Betydningen av sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn (H1) 45
4.2 Betydningen av relasjon til USA (H2) 46
4.3 Betydningen av nasjonale næringsinteresser (H3) 48
4.4 Betydningen av norske selvbilder og bekreftende verdier (H4) 49
4.5 Betydningen av problemforståelsen og interessene til viktige byråkratisk aktører (H5) 51
4.6 Sammenfattende analyse 53
4.6.1 *Første fortelling: Idealpolitikk for å fremme realpolitiske mål* 53
4.6.2 *Andre fortelling: Verdier og identitet løftet frem av aktører i stats- og styringsverket* 55
4.6.3 *Mot en syntese* 56
5 Avslutning 61
5.1 Studiens problemstilling og viktigste funn 61
5.2 Begrensninger ved studien og videre forskning 64
5.3 Epilog 65
6 Litteraturliste 67
Vedlegg 1: Intervjuguide 75
Vedlegg 2: Angående intervjuobjekter 77

Figurer og tabeller

Figur 1: Kart over Sudan og Sør-Sudan 26
Figur 2: Handel mellom Norge og Sudan i perioden 2002-2011 40

Tabell 1: Oppsummering av hypotesene 21
Tabell 2: Oversikt over norsk bistand i perioden 2002-2011 33
Tabell 3: Oppsummering av den empiriske kartleggingen 44

Forkortelser

AU	Afrikanske Union
AUHIP	Den afrikanske unions høynivåpanel
CPA	Comprehensive Peace Agreement
FN	Forente Nasjoner
IGAD	Intergovernmental Authority for Development
IPF	IGAD Partners Forum
NCP	National Congress Party
OfU	Olje for utvikling
SMK	Statsministerens kontor
SPLM	The Sudanese Peoples Liberation Movement
UD	Utenriksdepartementet
UNMIS	United Nations' Misson in Sudan
UNMISS	United Nations' Misson in South Sudan

1 Innledning

Da Sør-Sudan erklærte sin selvstendighet 9. juli 2011 var det med H.K.H. kronprins Haakon, utenriksminister Erik Solheim og tidligere utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson blant hedersgjestene samlet i Juba. Sammen med en jublende forsamling sørsudanere feiret de og resten av den norske delegasjonen opprettelsen av verdens yngste stat og Afrikas første gjensidig avtalte løsrivelse (Utenriksdepartementet 2011). Sør-Sudans løsrivelse fra Sudan markerte den formelle avslutningen på fredsavtalen mellom regjeringen i Khartoum og Sudanese People Liberation Movement (SPLM) fra 2005 – en fredsavtale Norge var blant fødselshjelperne for. Avtalen i seg selv representerte en diplomatisk seier for Norge, som i årevis hadde investert betydelig diplomatisk prestisje, tid og bistand i arbeidet for fred i Sudan. Hva er det som danner bakgrunnen for et slikt engasjement?

I tiden etter den kalde krigen har Norge engasjert seg i en rekke fredsforhandlinger verden over, og fredsengasjementet kan sies å ha blitt en viktig og synlig del av vårt lands utenrikspolitikk (Kelleher & Taulbee 2006). I tillegg til engasjementet i Sudan har norske myndigheter spilt en sentral rolle i fredsprosesser i Midtøsten, Colombia, Guatemala, Øst-Timor, Filipinene og Sri Lanka (Stokke 2010). Oppfattelsen av nordmenn som spesielt fredsvennelige går så langt tilbake som 1890-tallet (Leira 2005a:156), men det var først på 1990-tallet at fredsmeklingen fikk et slikt omfang at en kan snakke om et nasjonalt prosjekt og om fredsmeklingsepoken i Norges relasjoner til den ikke-europeiske verden. Etter at Oslo-avtalen ble kjent har Norge satt sterke diplomatiske krefter inn for å være den nøytrale tredjeparten i ulike konflikter langt utenfor våre egne territorielle grenser (Crocker, Hampson & Aall 2004). Mikael Eriksson and Roland Kostić (2013b) har tatt til ordet for at den intervenerende tredjepartens rolle og motiver i fredsengasjement bør vies større faglig oppmerksomhet. En av hovedargumentene deres er at meklere ikke vil kunne opptre helt upartisk i noen sammenhenger, da de uansett må anses som representanter for et annet land og en annen kultur. Av den grunn bør studier tilknyttet fredsmekling i større grad ta makt, intensjoner og interessene til den intervenerende tredjeparten i betraktning.

Det har blitt viet noe akademisk oppmerksomhet til den rollen motiver og interesser har utgjort i forbindelse med den norske engasjementspolitikken (Nissen 2015; Kristoffersen 2009; Kelleher & Taulbee 2006; Kellerher 2006). Overordnet har likevel den norske

forskningslitteraturen tendert til å fokusere på fredsengasjementets praksis og resultater (se bl. a. Sørbø 2010; Waage 2005; Østerud 2006), og i mindre grad viet oppmerksomhet til beveggrunnene som har drevet Norge i de ulike fredsengasjementene. ”Interesser i norsk engasjementspolitikk” av Lene Kristoffersen (2009) og ”The peace architects: Norwegian Peace Diplomacy Since 1989” av Ada Nissen (2015) er eksempler på studier som i større grad har vært viet til de motiverende faktorene bak norsk freds- og forsoningspolitikk. Begge studiene undersøkte bakgrunnen for norsk fredsinnsats i en rekke land, deriblant Sudan. Mens Kristoffersen (2009) vektlegger betydningen av verdibaserte motiver, fokuserer Nissen (2015) i større grad på betydningen av enkeltindivider i forbindelse med engasjementene og hvordan Norge har hatt en overdreven tro på egen evne til å forandre konfliktmønstre. Begge studiene forholder seg til den norske fredsinnsatsen i flere land, og studiene bærer dermed komparative trekk. Da det ikke er gitt at de motivene og faktorene som driver de ulike engasjementene er like, kan det være givende å undersøke nærmere Norges rolle i én enkelt fredsprosess.

1.1 Problemstilling

I denne studien ønsker jeg å gjøre nettopp dette ved å studere Norges fredsengasjement i Sudan. Her vil jeg altså ikke ta hensyn til fredsengasjementets praksis og virkning, men heller belyse de faktiske beveggrunnene bak engasjementet. Flere kritiske røster har de senere år argumentert for at den intervenerende tredjepartens motiver har omfattende implikasjoner for utfallet av fredsmeklingen og den videre fredsbyggingen (Crocker, Hampson & Aall 2004; Eriksson & Kostić 2013a). Av den grunn bør motiverende faktor tillegges større akademisk oppmerksomhet. Med dette som utgangspunkt er hensikten med oppgaven dermed å forsøke identifisere og analysere beveggrunner i norsk fredsengasjementspolitikk på bakgrunn av erfaringer fra Sudan. Problemstillingen for oppgaven er som følger: *Hvilken politikk førte Norge som tredjepart i Sudan-konflikten i 2002-2011, og hvilke strukturelle forhold og motiver kan forklare denne politikken?*

Det er altså flere aspekt studien tar sikte på å forklare. For det første skal Norges fredspolitikk i Sudan i perioden 2002-2011 redegjøres for. Utenrikspolitisk atferd, her forstått som fredspolitikk, kan sees som en formålsrettet virksomhet hvor strategier velges og virkemidler tas i bruk på bakgrunn at statens utenrikspolitiske målsettinger og ressurser (Fermann 2007). Derav vil jeg legge vekt på målformuleringer, virkemiddelbruk og atferd som uttrykk for den norske politikken i Sudan. Videre skal det undersøkes i hvilke grad eksterne og interne

faktorer, samt muliggjørende og motiverende årsaksimpulser kan tenkes å ha utøvd betydning i forhold til strukturelle forhold og motiver som bidro til Norges involvering i Sudans fredsprosess. Studien kan dermed sees som et substansielt forklaringsprosjekt, hvor målet er å å høyne kunnskapsnivået omkring bakgrunnen for norsk engasjement i Sudan, slik at det blir gjenkjent for hva det er: et utenrikspolitisk verktøy. Norges fredsengasjement i fjerne mellomstatlige konflikter kan ikke enkelt forklares med bakgrunn i økonomiske eller sikkerhetsmessige interesser i konfliktsonene. Mens Norge er sterkt forankret i globale relasjoner og har økonomiske interesser langt utenfor våre territorielle grenser, er det vanskelig å identifisere Norges strategiske interesser i flere av landene hvor den norske stat er engasjert som fredsmekler, deriblant Sudan (Stokke 2010).

Dette innebærer ikke nødvendigvis at norsk fredsengasjement drives av altruisme. Mekling skjer under en rekke motiver som kan inkludere en bredere strategi når det kommer til konflikthåndtering. Enkelte ganger er motivene basert vel så mye på strategi (Crocker, C. A., Hampson, F.O. & Aall, P. 2004b:21). Om Norge ikke har eksterne økonomiske og sikkerhetspolitiske motiver for fredsmeklingen, kan det være mer interne drivere bak fredsengasjementet i Sudan. Mens realismen utelukker altruisme som beveggrunn for utadrettet statlig atferd, åpner Moravcsiks (1997) liberalisme og Wendts (1992) konstruktivisme for å se statens utadrettede projisering av kollektiv selvoppfatning (identitet) og verdier som viktige beveggrunner for utenrikspolitisk atferd. Forstått slik behøver ikke fredsmekling å være hverken sikkerhetspolitisk eller pekuniært motivert, eller ren altruisme. Projisering av hvem man oppfatter seg selv å være og stå for, kan være en sterk idealpolitisk drivkraft som uten videre ikke kan reduseres til forannevnte føringer.

En nasjons ledere og utøvere av utenrikspolitikk har mye å hente på å utrykke og opptre etter en visjon av landets rolle i verdensaffærer som korresponderer med dype, kulturelle oppfatninger av nasjonen (Hudson & Vore 1995:769). Disse oppfatningene kan ha rot i landets ”heroiske historie”, formative hendelser, personligheter fra fjern og nær fortid, nevneverdige suksesser og nederlag, samt ønsker utledet kulturelt gjennom individuell og nasjonal oppførsel. Videre kan også rolle-forventninger vokse også fra eksterne kilder. Disse rolleforventningene kan være en sterk motiverende faktor for å iverksette handlinger (Hudson & Vore 1995:769). Utenrikspolitisk analyse (UPA) er utviklet nettopp for å studere utenrikspolitiske fenomener, og vil anvendes i denne studien for å rekonstruere samspillet

mellom norsk utenrikspolitisk målsetninger, virkemiddelbruk og atferd, samt eksterne og interne muligheter og begrensninger. Dette gjøres gjennom en utenrikspolitisk analyse hvor mulige beveggrunner for norsk fredsengasjement i Sudan kartlegges. Ved å vise til hvordan egenskaper ved de globale omgivelsene, egenskaper ved samfunnet og egenskaper ved stats- og styringsverket kan ha virket inn på det norske engasjementet i Sudan tar studien utgangspunkt i tre ulike analysenivåer. Videre begrenser studien seg til tidsrommet 2002-2011. Tidsbegrensningen utgjør en naturlig avgrensning da disse årene favner starten på forhandlingene, fredsprosessen, undertegnelsen av fredsavtalen og interimsperioden fram til Sør-Sudans løsrivelse.

1.2 Metode

I dette underkapittelet vil jeg vise hvordan jeg har gått fram for å få svar på problemstillingen. Jeg vil først redegjøre for studiens metodologiske og metodiske grunnlag. Deretter følger en gjennomgang av hvilke kilder som er benyttet studien, samt metoder for innsamling av data.

1.2.1 Metodologi

Samfunnsvitenskapelig forskning forstås ofte som tilhørende enten naturalisme eller konstruktivisme når det kommer til epistemologi – altså forståelsen av hvordan kunnskap dannes. Mens naturalismen er opptatt av å observere og avdekke regelmessige mønstre for å komme frem til generaliserbare lover, hevder konstruktivismen at logisk deduksjon og observasjon alene ikke er nok. Konstruktivister innser at de selv er en del av de mønstre de søker å forklare og ikke en permanent gjenstand i den sosiale verden og lener seg heller mot fortolkning og betydning av ulike fenomen (Moses & Knutsen 2012:229). Jonathon W. Moses og Torbjørn Knutsen (2012) har tatt til ordet for en metodologisk pluralisme. Heller enn å se naturalismen og konstruktivismen som to strengt segregerte forståelser, kan det være givende å dra på styrkene fra begge. Ved å ta utgangspunkt i sentrale ideer fra både naturalismen og konstruktivismen ønsker jeg å innta en mer pragmatisk tilnærming til forskningen i denne studien. Problemstillingen i denne studien omhandler Norges rolle i Sudans fredsprosess, og drøfter hvordan og hvorfor Norge valgte å delta som tredjepart i fredsprosessen. Deler av studien innehar naturalistiske innslag ettersom jeg antar at det finnes visse mønstre i staters utenrikspolitikk, og på bakgrunn av dette vil jeg generere og teste hypoteser ved hjelp av relevant teori. Denne formen for hypotesetesting stammer fra den

naturalistiske tradisjonen og gir forskningen et klart fokus gjennom å binde sammen teori, empiri og analyse. Samtidig har oppgaven sterke konstruktivistiske innslag da årsaksforklaringene etableres gjennom kjennskap til casen og kontekstuelle faktorer. Videre er store deler av analysen preget av fortolkning og representerer dermed en konstruktivistisk virkelighetsforståelse.

1.2.2 Metode

Mens metodologi refererer til studiet av hvilke metoder som er hensiktsmessig for å kunne frembringe pålitelig kunnskap, representerer metoder de ulike forskningsteknikkene eller tekniske prosedyrene innenfor en gitt disiplin (Moses & Knutsen 2012:5). Denne studien har som formål å undersøke en prosess i et relativt kort og avgrenset tidsperspektiv. Fokuset vil ligge på Norge politikk i Sudans fredsprosess, primært fra 2002 til 2011. Ut fra studiens formål og egenskaper ser jeg det som hensiktsmessig å gjøre en casestudie, ettersom metoden er spesielt egnet til å forklare hvorfor eller hvordan noe skjedde (Yin 2003:13). En betydelig del av det vi vet om den politiske og sosiale verdenen kommer fra casestudier. Utfordringen ved casestudier vil være å anerkjenne og komme fram til dens spesifikke betydning, mens en samtidig forsøker å frembringe generaliserbar vitenskap som potensielt kan relateres til andre caser (Venneson 2012:226). En casestudie er videre en forskningsstrategi basert på inngående empirisk utforskning av et fenomen for å kunne utforske casens sin unike egenart, og for å kunne belyse egenskapene til en større del av fenomenet ved å utvikle og evaluere teoretiske tilnærminger (Venneson 2012:226). Det finnes flere varianter av casestudier. Som nevnt ovenfor vil jeg i denne studien benytte meg av et hypotese-genererende og bearbeidende casestudium. Jeg vil legge vekt på å definere oppgavens variabler, redegjøre for hvordan disse variablene skal måles, forslå alternative kausale mekanismer og identifisere samspillseffekter som ellers kan ha blitt oversett (jf. Venneson 2012).

I møte med datamaterialet velger jeg å benytte meg av prosessporing. Ved hjelp av en retrospektiv utenrikspolitisk analyse vil jeg forsøke rekonstruere, fortolke og forklare utenrikspolitiske beslutningsprosesser og atferd (Fermann 2013:90). Prosessporing kan nemlig sees som ”a fundamental element of empirical case study research because it provides a way to learn and to evaluate empirically the preferences and perceptions of actors, their purposes, their goals, their values and their specification of the situations that face them.” (Venneson 2012:233). Altså kan prosessporing hjelpe forskeren med å avdekke, direkte og

indirekte, hva aktører ønsket, hadde kjennskap til og hvordan de forholdt seg seg til et fenomen.

Casestudium og prosessporing forutsetter videre at det eksisterer et teoretisk rammeverk. Da UPA-feltet trekker på en rekke andre subdisipliner, fagområder og analysenivåer, innebærer det et bredt utvalg av varierte teoretiske tilnærminger. Disse tilnærmingsmåtene vil danne utgangspunktet for genereringen av hypoteser, som videre vil gjøre det mulig å komme fram til sentrale aspekter ved det empiriske datamaterialet (Venneson 2012: 230). En annen kilde til forklaringsforslag er den områdespesifikke litteraturen knyttet til fredsmekling og engasjementspolitikk. Til tross for at UPA-feltet innehar relevante teorier, er det ikke gitt at disse er tilstrekkelige eller skreddersydd for fenomenet jeg ønsker å utforske (Venneson 2012: 236). Dette innebærer nytenkning og omstrukturering av de teoriene jeg velger å benytte. Som Gunnar Fermann (2013:128-129) påpeker er UPA et felt hvor muligheten og grensene for tverrfaglig ontologisk integrasjon bedre enn kanskje noe annet sted kan prøves ut og i slike situasjoner vil forskeren også være engasjert i teoriutvikling. Videre er casestudier helt avhengig av at empiriske kilder faktisk eksisterer og er tilgjengelig (Venneson 2012:237). Dette fordi prosessporing kan kun fungere hvor det er nøyaktighet og reliabilitet omkring spesifikke prosesser og hendelser (Venneson 2012: 237). I emner, slik som fredsmekling, som involverer høy grad av konfidensialitet og hemmelighold, er ikke alltid dette gitt. Dette innebærer at i møte med den variasjon og kompleksiteten som eksisterer ved forståelser, føringer og motiver må studiens forventninger vurderes gjennon en taktfull utenrikspolitisk analyse.

1.2.2 Kilder og datainnsamling

I denne studien har jeg valgt å hovedsakelig benytte meg av foreliggende data, men jeg vil også hente inn egen data for å styrke oppgavens kildemessige grunnlag. Det å oppdrive relevante og tilgjengelige kilder om Norges rolle i fredsprosessen har til tider vært utfordrende da fredsprosesser ofte bærer preg av hemmelighold og klassifisert materiale. Sudan-engasjementet er intet unntak. Johnson satt blant annet klausul på tilgangen til eget materiale tilknyttet fredsprosessen, og endel av materialet fra UD er fortsatt gradert. På grunn av sikkerhetshensyn er ofte ikke slikt materiale tilgjengelige for etter flere år (Hudson & Vore 1995:221). På bakgrunn av oppgavens formelle begrensning har jeg derfor valgt å benytte meg av de dokumenter og medier som har vært tilgjengelig, samt tidligere forskning. Ønsket

om å selv fortelle historien om arbeidet for fred i Sudan dannet bakgrunnen for Johnsons klausulkrav. Til tross for at denne typen av datamateriale utgjør en kildemessig begrensning, da aktører har en egeninteresse i fremstillingen, vil jeg benytte med av hennes redegjørelse da den tilbyr et unikt innsyn i prosessen.

Motivanalysen tar først og fremst utgangspunkt i Utenriksdepartementet historiske arkiv, Stortingsmeldinger, taler, redegjørelser og akademia. For å styrke datagrunnlaget mitt har jeg i tillegg utført to intervjuer med diplomater som begge var involvert i Sudans fredsprosess. I og med at jeg kun har gjennomført to intervjuer må dette datamaterialet heller betraktes som supplerende til det foreliggende materialet. Intervjuene gir likevel et innblikk i embetsverket og utgjør en viktig kilde når det gjelder betydningen stats- og styringsverket. For å redusere eventuelle svakheter i studiens kildegrunnlag velger jeg å legge til grunn et stødig teoretisk rammeverk for å kunne skape desto større klarhet og bidra til økt intensjonsdybde. Samtidig vil jeg forsøke å sammenstille mine funn med annen relatert forskning, da dette vil kunne bidra til å styrke oppgavens reliabilitet.

1.3 Framdriftsplan

Overfor har jeg redegjort for oppgavens fokus, problemstilling og metodikk. Oppgaven er videre strukturert i fire kapitler. Jeg vil i kapittel to skissere den norske fagdebatten angående norsk engasjementspolitikk, og videre vise hvordan denne debatten kan belyses med utgangspunkt i sentrale teorier innenfor feltet av utenrikspolitikk. Her vil de ulike teoriene ta utgangspunkt i eksisterende perspektiver tilknyttet de ulike analysenivåene. På disse analysenivåene vil det videre utledes hypoteser/forventninger med utgangspunkt i de spesifikke teoretiske innsiktene. I kapittel tre kartlegger jeg det empiriske materialet for den avhengige og de ulike uavhengige variablene knyttet til hypotesene. Dette vil legge grunnlaget for oppgavens analyse, som utgjør det påfølgende kapittelet. Her vil hypotesene først vurderes individuelt, før de sees i sammenheng med hverandre for å kunne gi en økt samlet forklaring på de føringer og motiver som fikk betydning for fredsengasjementet. Avslutningsvis trekkes det slutninger om beveggrunne bak norsk fredsinnsats i Sudan, samtidig som vil jeg redegjøre for eventuelle implikasjoner ved studien og vise til hvordan temaet videre kan utforskes.

2 Teori

Som nevnt innledningsvis ønsker jeg å belyse beveggrunnene for det norske fredsengasjementet i Sudan. I en utenrikspolitisk analyse (UPA) handler dette om utenrikspolitikkens intensjonsaspekt hvor søkelyset rettes mot statens motiv for handling på den globale arena (Fermann 2013: 93-4). Nedenfor vil jeg først redegjøre for fagdebatten omkring forutsetningene for norsk freds- og forsoningspolitikk, som i stor grad har dreid seg om forholdet mellom idealisme og realpolitikk. Jeg vil videre knytte denne diskursen til sentrale teoretikere innenfor feltet av utenrikspolitikk. Studien forholder seg videre til flere analysenivå. I UPA er vi interessert i å undersøke hvordan staten som *sosial organisasjon* faktisk treffer utenrikspolitiske beslutninger, hvordan eksterne og interne forhold ved staten og egenskaper ved stats- og styringsverket og beslutningstakere påvirker utenrikspolitiske beslutningsprosesser og former beslutninger og atferd (Fermann 2013:108). Nedenfor vil jeg derfor teoretisere for hvordan både de eksterne og de interne omgivelsene kan tenkes å ha påvirket Norges politikk i Sudan-engasjementet, samt hvordan måten beslutningsprosessene er institusjonalisert innenfor stats- og styringsverket kan ha vært av betydning.

2.1 Diskursen om det norske fredsengasjementet

Ofte blir norsk utenrikspolitikk debattert utfra en påstått motsetning mellom realpolitiske interesser, som sikkerhet og økonomi på den ene siden, og idealpolitiske interesser som virkemiddelsmessig ofte relateres til verdidiplomati, humanitær hjelp, fredsmekling, FN-arbeid og lignende på den andre (Matlary 2002). Mens etterkrigstidens utenrikspolitikk var preget av sikkerhetspolitikk i territoriell forstand og forholdet mellom to supermakter, markerte 1990-tallet en endring. Tiden etter Sovjetunionens fall bar preg av engasjements-politikk og en økende aktivitet på andre områder enn det militære (Knutsen 2013:163). Det er flere tenkelige årsaker til at den norske stat benyttet seg av det mulighetsvinduet som oppstod med fraværet av trusler til å gi seg i ett med globalt engasjement (Toje 2010). Som oftest vises det til hvordan Sovjetunionens fall medførte en mindre anspent sikkerhetssituasjonen hjemme, og at det derfor oppstod et mulighetsvindu for Norge til å sterkere involvere seg i globale engasjement. Med andre ord utvidet det norske handlingsrommet seg. I en utenrikspolitisk sammenheng må handlingsrom forstås som de handlingsalternativer som er politisk mulige og operativt tilgjengelig for den strategiske ledelsen etter av både eksterne og interne rammebetingelser har øvd sin innflytelse på en politisk utfordring eller mulighet

(Fermann 2013:53-56). Handlingsrommet vil variere som følge av endringer i de eksterne og interne omgivelsene, men kan aldri sees som ubegrenset.

Det har ofte blitt hevdet at den norske engasjementspolitikken representerer noe særegent. Dette kommer ikke bare av utbredelsen av norsk engasjementspolitikk, men også dens organisering. Innenlandske interessegrupper medvirker til iverksettingen av Norges internasjonale engasjementspolitikk (Østerud 2005), men fungerer også til en viss grad som premissleverandører for utformingen av den. Den norske engasjementspolitikken har skapt den såkalte ”norske modellen” som innebærer en tett forbindelse mellom staten, frivillige organisasjoner og forskningsmiljøer (Knutsen 2013). På mange måter har den norske modellen transformert det tradisjonelle stat-til-stat diplomatiet ved å bevege seg over i nettverk hvor statene også opererer med private aktører og hvor ikke-statlige diplomatiske aktører dermed blir en del av fredsmeklingen (Lehti & Saarinen 2014:64). Videre konkurrerer disse ikke-statlige organisasjonene, forskningsinstituttene, konsulentfirmaene og statelige agenturene om regjeringsstøtte avsatt for bistand og andre internasjonale aktiviteter. Den norske modellen innebærer at private uformelle aktører fusjoneres med offisielle beslutningstakere og at ikke-statlige organisasjoner oppnår en delvis offisiell status som en forlengelse av norsk diplomati (Østerud 2005). Slik blir den internasjonale kapasiteten til et relativt lite land med begrensede ressurser utvidet, men det innebærer også at utfordringene knyttet til transparens og ansvarlighet øker (Tvedt 2003).

Sentralt i debatten om norsk engasjementspolitikk står også kritikken om hvordan engasjementspolitikken har bidratt til å undergrave den realpolitiske siden av norsk utenrikspolitikk (Matlary 2002; Toje 2010). Denne debatten er med på å tydeliggjøre hvordan både eksterne og interne impulser påvirker en stats utenrikspolitiske avveininger og beslutninger. Ofte vil grensen mellom interesse- og verdibaserte motiver være glidende, og noe av det som gjøres i utenrikspolitisk forstand kan sees som både interesse- og verdimotivert (Aasland 2007). Globaliseringen medfører at politikkområder som tradisjonelt har vært ansett som verdibaserte og sekundære, i større grad blir interessebasert som følge av globaliseringens viktigste kjennetegn, nemlig økende gjensidig avhengighet mellom samfunn, stater og regioner. Terje Tvedt (2011) er blant de som tydeligst har kritisert Norges engasjementspolitikk. Han hevder at ved å blande realist- og idealistbegrepene tilsløres det mer enn det oppklares. En utenrikspolitikk som hevder å være verdibasert eller

realitetsorientert, eller innehar en fusjonering, sier ikke noe om hva den konkret ønsker. Spørsmålet er hvilke verdier, idealer og interesser av mer pekuniær eller sikkerhetsmessig art en bestemt utenrikspolitisk virkemiddelbruk skal fremme (Tvedt 2011).

2.2 Betydningen av de eksterne omgivelser for politikkutformingen

Eksterne omgivelser har som regel blitt undervurdert i debatten om norsk fredsengasjement. Det er åpenbart at behovet for fred, utvikling og bistand er tilstede i verden, men det alene gir ikke en god nok forståelse av hvordan eksterne omgivelser påvirker norsk engasjementspolitikk. Innenfor den klassiske realismen anses staten som den virkelige aktøren på den internasjonale arenaen da internasjonal politikk er kjennetegnet av fraværet av en overordnet myndighet. De anarkiske trekkene ved det internasjonale politiske systemet innebærer videre en maktkamp mellom stater, og av den grunn blir de strukturelle trekkene ved utenrikspolitikkens globale omgivelser viktige for å forstå utenrikspolitikken. Disse teoretiske tilnærmingene forklarer staters oppførsel med henvisning til deres økonomiske og sikkerhetspolitiske interesser og evner (Waltz 1979). Nyrealisme og nyliberalisme deler forståelsen av internasjonal politikk som anarkisk og staten som enhetlig. Videre oppfatter de stater som strategiske og rasjonelle aktører som opererer i et system hvor det ikke eksisterer noen sentral myndighet til å innføre orden (Stokke 2010). Men der hvor nyrealistene hevder at stater kun er opptatt av sin egen relative posisjon vis- á-vis andre stater i en form for null-sum spill, hevder nyliberalister at stater er villige til å samarbeide dersom det skulle vise seg givende (Stokke 2010). Globaliseringen har samtidig medført at utenrikspolitikken har fått et mer komplekst globalt omegn å navigere i. Den sterke graden av økonomisk og politisk avhengighet i dagens verden medfører at stater må samarbeide om felles bekymringer som ikke effektivt kan løses av den enkelte stat. Av den grunn kan en nyliberalistisk innfallsvinkel til norsk fredsmekling være givende.

2.2.1 Systemvedlikehold i en småstats interesse

Iver B. Neumann (2011) har argumentert for at mindre stater i dagens statssystem, typisk vestlige og rike stater, bruker mer og mer ressurser på å systemvedlikehold. Mens teoretikere som Robert Gilpin og andre innenfor hegemonisk stabilitetsteori har vært opptatt av stormakters interesse av systemvedlikehold, mener Neumann (2011) at det også er fornuftige og funksjonelle årsaker til hvorfor også mindre stater har en interesse av det. For det første så

har ikke mindre stater mulighet til å ty til bruk av makt skulle annet ikke være mulig og av den grunn har de en generell interesse i institusjonalisering (Neumann 2011). For det andre er det slik at jo mer forutsigbare prinsippene for konfliktløsning er, desto mer utfordrende vil det være å konvertere militære ressurser for å påvirke utfallet. Sett slik har mindre stater en større interesse i å støtte multilateralisme, som i tillegg til å gi dem en plass ved bordet, også styrker institusjonalisert beslutningstaking. For det tredje peker Neumann (2011) på en mer fremtredende årsak, som har særlig relevans til afrikanske stater, nemlig at skulle disse statene bryte sammen innebærer dette at også stater i nærheten blir mer sårbare for destabilisering. På grunn av globalisering behøver ikke nærhet å være en utelukkende geografisk betegnelse, så fra en liten stats perspektiv kan det være flere sosiale utfordringer som er relevante for å opprettholde internasjonal orden. Som en følge av disse utviklingstrekkene og mekanismene er det viktig for småstater både å forebygge konflikter, samt gjenoppbygge etter konflikter (Neumann 2011). Norge som et land med begrensede maktmidler har dermed en egeninteresse av å styrke det det internasjonale samfunnets fellesskapsinnsats (Lunde & Thune 2008). Sett slik handler fredsdiplomatiet om å formulere og forfølge nasjonale interesser. Fraværet av effektive styringsmekanismer på overnasjonalt nivå gjør i tillegg at engasjementspolitikkens mål om å fremme fred, økonomisk vekst, demokrati og menneskerettigheter har fått en mer solid og realpolitisk betydning (Lunde & Thune 2008). Dette danner det ontologiske bakteppet for oppgavens første empiriske påstand:

Hypotese 1: Norsk fredsengasjement i Sudan var motivert av sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn.

Norske sikkerhetspolitiske interesser dreier seg om statens evne til å sikre egne innbyggere og eget territorium. For å kunne bekrefte at norske myndigheter ble motivert av sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn i forbindelse med fredsmeklingen i Sudan, krever dette dokumentasjon på at den regionale konflikten mellom myndighetene i Sudan og geriljagrupperingen SPLM, faktisk innebar negative sikkerhetsmessige konsekvenser for Norge, enten daværende og/eller fremtidige. Samtidig vil jeg i analysen legge vekt på hvorvidt den utenrikspolitiske ledelsen i perioden forholdt seg til det sikkerhetspolitiske aspektet i offentlige dokumenter, redegjørelser og uttalelser angående fredsengasjementet i Sudan.

2.2.2 Kompleks gjensidig avhengighet

Neumanns (2011) tilnærming har en viss samhørighet til nyliberal institusjonalisme idet begge forholder seg til institusjonalisering. Nyliberal institusjonalisme tar utgangspunkt i globaliseringens kompleksitet og hevder globalisering medfører økt transnasjonal integrasjon og kompleks gjensidig avhengighet mellom stater (Robinson 2011). Her er det ikke fokus på hvordan stater har interesse av systemvedlikehold som en følge av globalisering, men heller hvordan globalisering fordrer samarbeid mellom stater. Nyliberale institusjonalister har til felles med neorealistene at de forstår staten som en instrumentelt rasjonell aktør, men skiller seg ved å hevde at dette ikke nødvendigvis medfører konflikt mellom stater i et anarkisk system (Robinson 2011). Ifølge Robert Keohane og Joseph Nye (1977) har den økende økonomiske utviklingen og teknologiske fremskritt bidratt til å redusere staters autonomi og skapt en tilstand som er kjennetegnet av kompleks gjensidig avhengighet. Den økende graden av transnasjonale forbindelser har medført at stater nå påvirkes i langt støtte grad enn tidligere av forhold utenfor deres egne grenser.

Nyliberalistene hevder videre at egennytte derfor kan være forenelig med samarbeid og dette samarbeidet forsterkes gjennom institusjonalisering over tid. Stater er fortsatt motivert av egennytte, men er altså villige til å samarbeide for å oppnå dette. Mindre stater, som Norge, er i større grad nødt til å samarbeide med andre stater og er videre avhengig av en viss form for samarbeid med mektigere stater. Dette kan også leses som en form for utvidet versjon av frykt for abondenment, hvor frykten for å bli forlatt av en alliert alltid er tilstede (Snyder 1984). Det kan tenkes at fredssamarbeid vil skape stabilitet mellom stater som i tillegg til å kunne gi spillovereffekter på andre samarbeidsområder. Studiet av internasjonale relasjoner har hatt en tendens til å konsentrere seg om de store aktørene i verdenspolitikkene, deres økonomiske og sikkerhetsmessige interesser og deres muligheter for hard makt og strategier (Stokke 2012). Som et resultat av dette har små stater blitt forbigått og deres internasjonale strategier blir portrettert som ”å spille smått” ved å innrette seg stormaktene for sikkerhetsallianser for å overkomme sin mangel på hard makt muligheter. Snyder (1984) hevder at denne frykten medfører en bevegelse i retning av den alliertes interesser. I fredsengasjementet i Sudan samarbeidet med Norge med USA og i henhold til studiens problemstilling kan det tenkes at den norske utenrikspolitiske ledelsen ble motivert av en slik samarbeidsmulighet. Sett i lys liberalistisk institusjonalisering utledes studiens andre empiriske påstand:

Hypotese 2: Norsk fredsengasjement i Sudan var motivert av ønsket om å styrke relasjonen til USA.

Dersom det norske fredsengasjementet i Sudan ble motivert av ønsket om støtte opp om en alliert, styrke relasjonen dem mellom og videre få ”en plass ved bordet” vil dette i stor grad kunne tilskrives liberalistisk institusjonalisme. Om Norge deltok i Sudans fredsprosess ut fra en oppfatning om at selve deltakelsen i fredsprosessen ble ansett som viktigst vil betydningen av forhold som prestisje og tilgang komme til syne. For å undersøke hvorvidt Norge ble motivert i håp om å stryke sin relasjon til USA vil jeg kartlegge Norges tilnærming til Sudankonflikten i forhold til amerikanernes, hvorvidt myndighetene har spilt på dette engasjementet for å vinne innpass og i hvilken grad en faktisk kan snakke om en tettere relasjon som følge av et slikt engasjement.

På bakgrunn av de globale omgivelsenes innvirkning på norsk politikk er det hittil utledet to hypoteser. Eksterne omgivelsene legger gjerne føringer, altså begrensninger og muligheter, som blir oppfattet forskjellig fra stat til stat i en innenrikspolitisk kontekst. Av den grunn bør et slikt utside-inn perspektiv som det skissert overfor suppleres med et innside-ut tilnærming som kan kaste lys over hvordan stater anvender sitt eksternt betingede handlingsrom til å foreta utenrikspolitiske handlingsvalg.

2.3 Betydningen av de interne omgivelser for politikkutformingen

De internasjonale kreftene medfører ikke at nasjonale faktorer oppheves, men innebærer at disse må analyseres i samspill med de nasjonale. Til grunn for en innside-ut forståelse av utenrikspolitikk ligger innsikten om at nasjonale erfaringer, samfunnsinstitusjoner, økonomiske forhold og selvoppfatninger legger føringer for statens utenrikspolitikk, både direkte og indirekte (Fermann 2013:110-13). Jeg nevnte innledningsvis at den norske fagdebatten i stor grad omhandler interne forhold, og ofte beskrives i termer som altruistisk og idealistisk. Ett av poengene jeg ønsker å vise i denne oppgaven er nettopp hvordan altruistiske motiver vanskelig lar seg inkorporere i en utenrikspolitisk forstand, og av den grunn vil jeg heller knytte dette til samfunnets verdigrunnlag og nordmenns kollektive selvoppfatning. På denne måten oppløses altruismen i en form for verdibasert interesse som har rot i norsk identitet, norske selvbilder og verdigrunnlag – altså hva nordmenn og norske myndigheter selv oppfatter å være og stå for.

2.3.1 Staten som representativ for toneangivende samfunnsgrupper

Teoriene beskrevet ovenfor forutsetter at stater er rasjonelle, enhetlige aktører motivert av egennytte. Andrew Moravcsik (1997) utfordrer dette synet ved å hevde at staten heller må betraktes som en representativ institusjon for toneangivende grupperinger i samfunnet. Disse interessegruppene påvirker statens utenrikspolitiske preferanser og strategier. Essensen i Moravcsiks liberale tilnærming til de interne omgivelsene er hvordan posisjoner, interesser og ideer har en sentral betydning for utformingen av utenrikspolitikk (Moravcsik 1997). Dette skjer gjennom generering av statspreferanser, som igjen inntreffer på bakgrunn av tre sentrale grunnforutsetninger.

For det første antas de fundamentale aktørene i internasjonal politikk å være individer og grupperinger som er gjennomsnittlig rasjonelle og risikovillige, og som gjennom kollektiv samhandling fremmer differensierte interesser (Moravcsik 1997). For det andre vil enkelte grupper i samfunnet i sterkere grad representeres av staten, noe som igjen medfører at det er deres interesser som er med på å forme statens interesser. Sett slik blir staten en representativ institusjon, da myndighetenes politikk må oppfattes som begrenset på grunn av underliggende identiteter, interesser og makt blant individer og grupper som presser sentrale beslutnings-takere til å arbeide for en politikk som er mer i samsvar med deres mål (Moravcsik 1997). For det tredje så reflekterer staters atferd ulike preferanser, noe som innebærer at stater har bestemte formål de ønsker å oppnå gjennom utenrikspolitisk handling. Dette innebærer ikke at enhver stat til enhver tid vil kunne forfølge sin ideelle politikk, men heller at enhver stat ønsker å realisere sine distinktive preferanser under varierende begrensninger som følge av andre staters preferanser.

I Moravcsiks (1997) teoretiske tilnærmingen oppfattes utenrikspolitikk altså som et resultat av en sentral interessegruppekamp innad i samfunnet. Dette innebærer at til tross for det faktum at utenrikspolitikk er regjeringens prerogativ, er det en rekke aktører og faktorer som påvirker politikken. Staten i seg selv innehar ingen intensjoner, interesser eller verdier. Imidlertid har ulike grupper i samfunnet og utenrikspolitiske aktører intensjoner, verdier og interesser og de vil forsøke maksimere sin makt over statens utenrikspolitikk (Tvedt 2011). På bakgrunn av dette utleder Moravcsik (1997) tre ulike former av liberal teori som videre omformes til statspreferanse; Identitær liberalisme må sees som tilknyttet sosial identitet, mens kommersiell liberalisme på sin side omhandler økonomiske interesser og grenseoverskridende

transaksjoner. Mens identitær og kommersiell liberalisme understreker betydningen av underliggende identiteter og økonomiske interesser, vektlegger republikansk liberalisme hvordan de nasjonale institusjonene og praksisene samler disse og forvandler dem til utenrikspolitikk. Med bakgrunn i dette kan det norske fredsengasjementet i Sudan forklares ut fra strømninger i samfunnet tilknyttet identitet og økonomi, som videre genererer preferanser blant den den utenrikspolitiske ledelsen. Norges økende handel med utlandet medfører at næringsinteresser utgjør en stadig større rolle innenfor utenrikspolitikken. De senere år har det skjedd en dreining hvor Norges fredsrolle i økende grad begrunnes ut fra norsk egeninteresse, da det er en selvfølge at norsk diplomati også skal sikre norske næringsinteresser (Skjelsbæk 2010). Med utgangspunkt i Moravcsiks teori angående kommersiell liberalisme utledes oppgavens tredje empiriske påstand:

Hypotese 3: Norsk fredsengasjement i Sudan var motivert av nasjonale næringsinteresser.

Næringspolitiske motiv er naturlig nok mindre tydelige i formuleringen av utenrikspolitikken, da det ville skade Norges omdømme som et interessefritt land, men det betyr ikke at de ikke er tilstede (Loge 2013:10). Det er grunn til å anta at fredsengasjement er med på å åpne dører for norsk næringsliv, og at kontakter og status i områdene gjør det enklere for norske bedrifter å etablere seg (Loge 2013). Tidligere studier har blant annet vist sammenheng mellom norske fredsengasjement og områder hvor norsk næringsliv senere har etablert seg. Den empiriske påstanden om at næringsinteresser utgjorde en motiverende faktor for engasjementet i Sudan krever tilstedeværelsen av norske selskaper og norske investeringer i Sudan i forkant, under eller i etterkant av fredsmeklingen. Om næringsinteresser utgjorde en viktig rolle vil dette trolig også komme til syne hos de norske utsendingene i forbindelse med engasjementet og hos utestasjonene.

2.3.2 Samfunnet som grunnlag for utenrikspolitikken

Fredsengasjement kan sies å inneholde en del fremtredende konstruktivistiske elementer (Stokke 2010). Dette finner også gjenklang innenfor Moravcsiks (1997) innside-ut tilnærming, nærmere bestemt innenfor identitær liberalisme. Her tillegges ikke militære kapasiteter og materielle faktorer som makt og økonomiske forhold samme sentrale plass som innenfor realismen. Alexander Wendt (1992) argumenterer for at tendensen i studiet av internasjonale relasjoner til å se makt og institusjoner som to motstridende forklaringer på

utenrikspolitikken er misvisende, da anarki og fordeling av makt kun bærer mening for statlig handling i kraft av de forståelser og forventninger som danner institusjonelle identiteter og interesser. Sosial konstruktivisme har istedenfor brakt oppmerksomheten til den rollen identitet, ideer og normer spiller i internasjonale relasjoner (Wendt 1992). Ved å fokusere på ideer og handlinger for å forklare aktørers atferd har konstruktivistiske teorier forsøkt å forklare deres effekt på utenrikspolitiske strategier. Det er kollektive oppfatninger som utgjør de strukturene som legger til rette for utenrikspolitiske handlinger (Wendt 1992). Gjennom kollektive oppfatninger tilegner individer seg identiteter som er relativt stabile. Disse identitetene innebærer nokså rolle-spesifikke forståelser og forventninger til en selv, men forpliktelsen til og fremtredenheten til bestemte identiteter vil variere (Wendt 1992:398).

Det som samler konstruktivister er hvordan de anser verdenspolitikken som sosialt konstruert, noe som involverer to grunnleggende momenter: den internasjonale politikkens struktur er sosiale fremfor materielle, og disse strukturene former ikke bare aktørenes oppførsel, men også deres identiteter og interesser (Wendt 1995). Sosiale strukturer eksisterer ikke i aktørenes hoder eller i deres materielle evner, men i praksiser. Sosiale strukturer er dermed kollektive fenomen som konfronterer individer som eksternt eksisterende sosiale fakta (Wendt 1995:75). Å analysere den sosiale konstruksjonen av internasjonal politikk er å analysere hvordan interaksjonsprosesser produserer og reproduserer sosial strukturer som former aktørers identiteter og interesser og videre betydningen av deres materielle kontekst (Wendt 1995:81).

Rapporten ”Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk” (2007) tar en nærmere kikk på ulike norske selvbilder, deriblant Norge som en fredsnasjon. Et slikt selvbilde kan være sentralt innenfor debatten av sosial konstruktivisme. Selvbildet av Norge som en fredsnasjon er trolig det eldste konsekvente selvbildet i norsk utenrikspolitikk og strekker seg over et århundre (Leira et al. 2007). Ansvaret for å bidra grunner ofte i vår rikdom og vår mulighet til å gjøre en forskjell. På denne måten er fredspolitikken blitt et symbol som på mange måter bygger på og forsterker vår nasjonale identitet (Harpviken & Skjelsbæk 2010:283). Slik sett er ikke fredsengasjementet bare etisk begrunnet, men bygger også på et sterkt idealisert selvbilde.

Om Norge ønsker å fremstå som en fredsnasjon og det skal synliggjøres gjennom fredsaktivisme er landet nødt til å opprettholde et visst aktivitetsnivå innen mekling og

tilrettelegging (Leira et al. 2007). Som Leira et al. (2007) påpeker oppstår det slikt sett et paradoks da det er viktigere for selvbildet som fredsnasjon at praksisene finner sted, enn at det kommer noen konkrete resultater fra dem. Nasjonale interesser venter ikke bare på å avdekkes, men produserer og reproduseres kontinuerlig i tett forbindelse med selvbildene (Leira 2011). Med utgangspunkt i Wendts (1992) teori om at utenrikspolitiske avgjørelser har rot i delte verdier og nasjonal selvforståelser utledes oppgavens fjerde empiriske påstand:

Hypotese 4: Norsk fredsengasjement i Sudan var motivert av Norges selvbilde som en fredsnasjon og bekreftende verdier.

Dette er altså en forventning som vektlegger betydningen av det norske samfunnets verdier og norske selvoppfatninger i den grad en kan finne grunnlag for slike. Trolig vil en ikke kunne prediktere en bestemt respons av et bestemt medlem av et samfunn, men en kan identifisere hva som foreligger i samfunnet, klar og tilgjengelig til å tas i bruk (Hudson 1999:768). For å undersøke hypotesen vil jeg se nærmere på hvilke sosiale verdier som harmoniserer med kollektive selvoppfatninger og selvbilder av nordmenn som spesielt fredselskende. Det er videre av interesse å se hvordan dette kommer til uttrykk hos opinionen, frivillige hjelpeorganisasjoner og de norske myndighetene i forbindelse med fredsengasjementet i Sudan.

2.4 Betydningen av stats- og styringsverket for politikkutformingen

Overfor har jeg gjennomgått eksternt og internt betingede beveggrunner som kan tenkes å ha spilt en rolle i Sudan-engasjementet. Her rettes søkelyset mot stats- og styringsverket som beslutningstakende organisasjon for å vise hvordan beslutningstakernes posisjoner langt på vei bestemmes av de mandat, kollektive selvoppfatninger og interesser som råder innenfor de institusjonene de representerer (Fermann 2013:108). Innenfor studiet av internasjonal politikk har det eksistert en dominant trend til å se stater som enhetlige og målrettede aktører som gjør konsistente og nyttemaksimerende valg innenfor gitte rammer (Welch 1992). Graham Allison og Morton Halperin (1972) hevder at denne forenklingen kan tilsløre mer enn den forklarer. Blant annet er det med på å tilsløre det faktum at byråkratiet, som de anser som den virkelige skaperen av statlig politikk, ikke kan betraktes som en enhetlig og rasjonell beslutningstaker. Allison (1969) var den første til å systematisk vise gjennom en byråkratisk politikkmodell hvordan en stat ikke kan antas å være en enhetlig aktør i utenrikspolitikken, men heller må

betraktes som bestående av flere institusjoner med til dels ulike mandater, virkelighets- og interesseforståelser, og innflytelse på beslutnings- og iverksettingsprosesser. Slik sett eksisterer det et kompleks av flere ulike aktører (departementer, direktorater og andre forvaltningsenheter) som samtidig som de utfører utenrikspolitiske oppgaver tildels konkurrerer med hverandre om ressurser og makt (Allison 1969:708).

> The ”maker” of government policy is not a single calculating decision-maker, but rather a conglomerate of large organizations and political actors who differ substantially about what their government should do on any particular issue and who compete in attempting to affect both governmental decisions and the actions of their government. (Allison & Halperin 1972:42).

Allisons modell innebærer at de posisjoner beslutningstakerne inntar langt på vei bestemmes av de mandatene, selvoppfatningene og interessene som råder i de institusjonene de representerer (Fermann 2013:108). De valg som gjøres sees ikke nødvendigvis som den optimale løsningen på et problem eller en mulighet, men må forstås som et resultat av samarbeid, kompromiss, konkurranse og forvirring blant byråkrater som forsvarer hver sin sitt felt (Allison 1969). Staten er dermed ikke enhetlig, men bygget opp gjennom en form for hierarki av ulike departementer og etater med tildels motstridende interesser som kjemper om de samme ressursene.

Ved å følge Allisons (1969:708-709) spillkonsept, er ikke aktøren i utenrikspolitikken enhetlige stater, men heller en rekke individuelle spillere. Grupper av disse spillerne konstituerer agenter for spesifikke statlige avgjørelser og handlinger. I enhver regjering eksisterer det flere seniorspiller. Disse inkluderer viktige politiske skikkelse, men også andre kan entre denne sentrale posisjonen, enten permanent eller på ad hoc basis på bakgrunn av deres relasjon til de viktigste politiske skikkelsene (Allison & Halperin 1972:47). Utenfor sirkelen av seniorspillere finner vi ulike sirkler av juniorspillere. Miksen av spiller vil variere avhengig av saken og typen spill (Allison & Halperin 1972:47). Posisjoner definerer hva spillerne både kan og må gjøre. Dette innebærer at de fordelene og ulempene som følger med spillerne kommer på bakgrunn av deres posisjon. Videre så er spillerne mennesker, noe som innebærer at hver spiller har nådd sin posisjon med en viss bagasje som kan bety sensitivitet overfor enkelte saker, forpliktelse til ulike program og personlig anseelse og fordringer hos enkelte samfunnsgrupper (Allison 1969:709).

En stats atferd er derfor ikke et resultat av en beregning av strategiske interesser det er full enighet om, men heller er resultat av tautrekking og haling blant individer med varierende oppfatninger og hva som står på spill (Allison & Halperin 1972). Av den grunn vil det være formålstjenlig å ha et øye til motiver på det institusjonelle nivå for å kunne identifisere utslagsgivende særinteresser innenfor den offentlige delen av den norske modellen og om dette vil kunne bidra til å forklare norsk motivasjon for fredsengasjementet i Sudan. Med bakgrunn i den byråkratiske politikk-modellen utledes studiens femte og siste empiriske påstand:

Hypotese 5: Norsk fredsengasjement i Sudan var motivert av problemforståelsen og interessene til viktige aktører innenfor stats- og styringsverket.

Denne forventningen bygger altså på Allisons (1969) byråkratiske politikk-modell. For å kunne anvende en slik teoretisk tilnærming i praksis innebærer det at jeg må kunne identifisere grupper og aktører som har deltatt i beslutningsprosessen, og videre deres forståelse av og interesse for Sudan-konflikten. Da jeg selv ikke er endel av det byråkratiet jeg ønsker innsikt i her, er det behov for detaljerte fremstillinger om hva som skjedde og hvorfor fra personer med tilknytning til fredsengasjementet i Sudan (Hudson & Vore 1995:221). Her vil intervjuene gjort i forbindelse med oppgaven være av betydning. Hypotesen utgjør dermed den femte mulige forklaringsfaktoren og innebærer at fredsengasjementet i Sudan skjedde som en konsekvens av tautrekking mellom sentrale aktører innad i stats- og styringsverket, og videre bygde på deres forståelse av hva Norge kunne bidra med og eventuelt se seg tjent med i engasjementet.

2.5 Oppsummering av hypotesene

Overfor har jeg presentert en rekke ulike teorier, som differerer svært i sin tilnærming til studiet av internasjonale relasjoner og utenrikspolitikk. Studien er dermed ikke forskningsøkonomisk, men til gjengjeld vil flere forklaringsvariabler bidra til å styrke dens forklaringskraft. Det er også her styrken til UPA ligger, nemlig i at utfyllende, så vel som konkurrerende perspektiver gjør det mulig å tenke systematisk, presist og sammenhengende om et utenrikspolitisk fenomen, her det norsk fredsengasjement i Sudankonflikten. På bakgrunn de ulike teoriene utledet jeg videre fem hypoteser som utgjør mulige

forklaringsvariabler som kan bidra til å belyse studiens problemstilling. Videre er disse operasjonalisert slik at de kan kartlegges i det kommende kapittelet.

Tabell 1: Studiens deduktive "bro" fra teori til empiri

Analysenivå	Teoretisk forankring	Hypoteser (H1-H5)	Kartleggingsfokus
Eksterne omgivelser	Systemvedlikehold (Neumann 2011)	H1: Norsk fredsengasjement i Sudan var motivert av sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn.	Sikkerhetspolitiske legitimeringer, fare for spillovereffekter (flyktningestrømmer, terrorisme, kriminalitet).
Eksterne omgivelser	Kompleks gjensidig avhengighet (Keohane & Nye 1977)	H2: Norsk fredsengasjement i Sudan var motivert av ønsket om å styrke relasjonen til USA.	Norges forhold til USA, samarbeidet mellom Norge og USA i prosessen, tilgangsperspektiv og status.
Interne omgivelser	Kommersiell liberalisme (Moravcsik 1997)	H3: Norsk fredsengasjement i Sudan var motivert av nasjonale næringsinteresser.	Norske bedrifters og investorers tilstedeværelse, fokus blant utestasjonene og utsendingene.
Interne omgivelser	Konstruktivisme, identitet (Wendt 1992; Moravcsik 1997; Hudson 1999)	H4: Norsk fredsengasjement i Sudan var motivert av Norges selvbilde som en fredsnasjon og bekreftende verdier.	Betydningen av norsk historie og kultur, identitet, verdier, oppfattelsen av en ikke-interessebasert politikk.
Stats- og styringsverket	Byråkratisk politikk (Allison 1969; Allison & Halperin 1972)	H5: Norsk fredsengasjement i Sudan var motivert av problemforståelsen og interessene til viktige aktører innenfor stats- og styringsverket.	Interesse, innflytelse og problemforståelse blant sentrale aktører.

3 Empiri

Med bakgrunn i utenrikspolitisk analyse (UPA) og nivåspesifikke teorier utledet jeg i forrige kapittel hypoteser som kan bidra til å belyse de norske motivene for å involvere seg som tredjepart i Sudans fredsprosess. Variablene som inngår i disse hypotesene skal nå kartlegges. Kartleggingen av den avhengige og de uavhengige variablene slik de ble operasjonalisert i teorikapittelet vil videre danne det empiriske grunnlaget for analysen i kapittel fire hvor det vil bli vurdert i hvilken grad og på hvilken måte hypotesene finner støtte i det empiriske materialet.

I dette kapittelet vil jeg starte med å skissere konflikten i Sudan da en forståelse av den kompleksiteten Norge entret inn i er nødvendig for å kunne forklare forutsetningen for det norske engasjementet. Dernest vil jeg systematisk kartlegge og redegjøre for studiens avhengige variabel. Dette gjøres gjennom en kronologisk gjennomgang av Norges politikk som tredjepart i Sudan-konflikten i årene 2002-2011. Endelig vil jeg kartlegge de uavhengige variablene etter tur, og oppsummere det empiriske mønstret i en tabell. Denne datamatrisen vil være et oversiktlig utgangspunkt for den empiriske analysen i neste kapittel.

3.1 Kontekst: konflikten i Sudan

Som de fleste afrikanske land har Sudan en fortid som koloni og var fra 1899 til 1956 underlagt Storbritannia og Egypt i fellesskap. Siden avkoloniseringsprosessen og uavhengigheten i 1956, har Sudan vært en skjør stat og landets moderne historie er i stor grad preget av borgerkrig. Til tross for at konfliktene i landet ofte har dreiet seg om identitetspolitikk, rivalisering, ujevne utviklingsmønstre og mangelfulle fredsforsøk har de trolig utgangspunkt i en historisk prosess med ufullstendig statsdannelse og postkolonial etnifiseringspolitikk (H. Johnson 2011:1-2). Splittelsen som regjerer innad i landet tilegnes dermed ikke Sudans fortid som koloni alene, da de tidlige sudanske statene trolig spilte en vesentlig rolle i å frembringe regional underutvikling og rasemessig og kulturell motstand (H. Johnson 2011:2).

I sentrum for konfliktene i Sudan ligger en grunnleggende svikt i å etablere en inkluderende stat og en følelse av en nasjon bestående av flere minoriteter og grupper. At sudansk politikk i stor utstrekning har vært preget av brytningen mellom et arabisk/muslimsk nord og et

kristent/animistisk sør gjenspeiles ved at landets to borgerkriger har utspilt seg mellom eliter i Khartoum og krefter i periferien (Kristoffersen 2009:45). Disse konfliktene markerer også hovedårsaken for utbredelsen av væpnete konflikter i Sudan. Siden uavhengigheten i 1956 forvitret statlig kapasitet gjennom statlig forsømmelse og en bevisst politikk hvor regjeringsmakten skiftet mellom partistrukturer og uformelle nettverk, mens militser har hatt makten i periferien (Rolandsen 2013:77). Etter mye politisk uro i landet grep det militære makten i 1969, og Sudan har hovedsakelig hatt et autoritært styre siden. Offisielt startet landets første borgerkrig 18. august 1933, men i virkeligheten var dette kun en kortvarig voldsepisode. Det var først tidlig på 1960-tallet at borgerkrigen for alvor blusset opp. I 1972 ble det i midlertidig underskrevet en fredsavtale mellom partene i Addis Ababa i Etiopia, og denne sørget for et tiår med pause i kamphandlingene (H. Johnson 2011:39). Til tross for noen år med håpefull utvikling økte spenningsnivået igjen utover 1970-tallet.

Den andre borgerkrigen brøt ut i mai 1983. Dette skulle vise seg å bli en langvarig og nærmest uløselig konflikt mellom den sørsudanske geriljabevegelsen Sudan People's Liberation Movement (SPLM) og regjeringen i Khartoum. Borgerkrigen utspilte seg nå over et større område og både opprørs- og regjeringshæren hadde større militær kapasitet noe som bidro til konfliktens varighet (H. Johnson 2011:127). Til tross for at religiøse og/eller etniske motiver spilte en vesentlig rolle i konflikten utgjorde etterhvert materielle ressurser som land, vann og etter hvert olje kjernen for flere av sammenstøtene mellom partene. SPLM vokste seg stadig større, delvis som følge av økt støtte fra nabolandene, men også fordi flere forsoningsprosesser i sør medførte at opprørerne i større grad samlet seg under SPLM-leder John Garang. Samtidig som SPLM vant stadig større terreng og borgerkrigen økte i styrke, utviklet Sudan seg i retning av en mer fundamentalistisk islamsk stat. Den avtagende legitimiteten til den sudanske stat tiltok særlig etter at National Islamic Front, som senere endret navn til National Congress Party (NCP), tok kontroll over Khartoum gjennom et militærkupp i 1989. Utover 1990-tallet ble Sudan med NCP i regjering oppfattet som en pariastat i det internasjonale samfunn som følge av sin aggressive islamisering, sharia-lovgivning og tilknytning til ulike terrornettverk (Rolandsen 2013:72).

På bakgrunn av dette var Sudan i 2001 en stat med liten kapasitet, hvor et isolert regime styrte gjennom undertrykkelse, utfordret politisk og militært av flere opprørsgrupper i periferien. Situasjonen i det krigsherjede landet krevde etterhvert også større humanitær og politisk

internasjonal oppmerksomhet. Intergovernmental Authority for Development (IGAD), en regional samarbeidsorganisasjon, hadde siden 1993 vært en pådriver for forhandlinger mellom nord og sør. IGAD støttet sørsudanernes rett til selvbestemmelse, og på bakgrunn av dette vedtok organisasjonen tidlig en prinsipperklæring som fastslo Sør-Sudans rett til å selv bestemme sin fremtidige status (Piene 2014:209). Et kompromiss begynte å ta form under IGADs initiativ, men partene var tilbakeholdne med å forplikte seg til noe avtale. Som en følge av konfliktens gjenstridighet stilnet den internasjonale interessen og få, om noen, forventet en løsning på forhandlingene (Rolandsen 2013:78).

I tiden fra januar 2001 til juni 2002 vokste det frem en ny optimisme rundt en mulig fredsavtale. Bakgrunnen for denne optimismen hadde rot i to hendelser. For det første beveget den innenlandske maktbalansen og den internasjonale støtten seg i SPLM favør, samtidig som terrorangrepene 11. september medførte av regjeringen i Khartoum kom inn under Washingtons søkelys. For det andre vokste SPLM seg sterkere og fremsto som atskilligere mer samlet etter en rekke militære seire. Der hvor tidligere fredsavtaler hadde blitt hindret av rifter mellom opprørsgruppene selv, kunne nå SPLM i større grad forhandle på vegne av hele det sørlige Sudan (Rolandsen 2013). USA, Storbritannia og Norge opprettet i samme tidsrom en troika hvor de formaliserte en felles tilnærming til fredsprosessen og tilbydde assistanse til forhandlingene i regi av IGAD (Rolandsen 2013:79). Involveringen av utenlandske regjeringer og organisasjoner, ofte drevet av faktorer utenfor Sudan, var en nødvendighet for å drive fredsprosessen fremover samtidig som de bidro til å forme avtalen (Rolandsen 2013:77).

Den mislykkede Addis Ababa-avtalen fra 1972 tydeliggjorde behovet for en helhetlig og omstendig avtale. Signeringen av Comprehensive Peace Agreement (CPA) 9.januar 2005 var en betydelig prestasjon og en seier for de eksterne partene. Avtalen utgjør ikke bare et vesentlig trekk ved Sudans moderne historie, men markerer også den første gjensidig avtalte løsrivelsen i Afrika (Rolandsen 2013:76). Gjennomføringen av fredsavtalen mellom nord- og sør innebar flere utfordringer, og ville trolig ikke vært mulig uten betydelig press fra det internasjonale samfunnet. Det første tilbakeslaget kom bare måneder etter signeringen av CPA da Garang døde i en helikopterstyrt i juli 2005. SPLM mistet dermed sin leder, og mistenksomheten mellom partene økte. Videre var stadig flere konfrontasjoner mellom SPLM på den ene siden, og regjeringshæren i nord og deres lokale allierte i sør på den andre. Likevel

ble det i tråd med avtaleteksten avholdy en folkeavstemning hvor flertallet stemte for en løsrivelse og Sør-Sudan ble dermed erklært som en selvstendig stat 9. juli 2011.

Figur 1: Kart over Sudan og Sør-Sudan

(United Nations 2007).

3.2 Kartlegging av den avhengige variabel: Norges politikk i Sudan-konflikten

Den norske innsatsen for fred i Sudan begynte lenge før fredsavtalen mellom regjeringen i Sudan og SPLM ble undertegnet i 2005. Det norske engasjementet i landet kan tidfestes allerede til 1960-tallet. På denne tiden ble det etablert et utvekslings- og forskningssamarbeid mellom Universitetet i Khartoum og Universitetet i Bergen. Videre engasjerte private hjelpeorganisasjoner, spesielt viktig ble Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp, seg i Sudan tidlig på 1970-tallet som en respons på landets første borgerkrig. Konflikten fikk stadig større internasjonal oppmerksomhet, og flere tv-reportasjer i regi av Norsk rikskringkasting (NRK)

på begynnelsen av 1970-tallet var med på å skape politisk interesse for landet og konflikten her hjemme i Norge (Lie 2011). Engasjementet til de norske hjelpeorganisasjonene vedvarte til tross for de stadig eskalerende urolighetene i landet, og etterhvert begynte også det statlige Norge å i større grad få øynene opp for konflikten i landet. Gjennom 1990-årene ble det satt i gang en rekke initiativ av norske myndigheter for å få i stand samtaler mellom nord og sør. Ingen av tiltakene ble realisert, men initiativene utvidet den norske engasjementet gjennom at norske myndigheter selv deltok og samtidig styrket de diplomatiske kontaktene til Sudan (Lie 2011:93).

De tidlige forsøkene på å få i stand fredsforhandlinger fra norsk side ble ikke nådig møtt i IGAD. Meklingsforsøket i 1994 skal ha blitt oppfattet som et ødeleggende soloutspill og Norge fikk tydelig beskjed om å holde seg unna (Piene 2014:210). Som en følge valgte norske myndigheter heretter å støtte opp under det regionale initiativet. Da IGAD i 1995 opprettet et partnerforum, Friends of IGAD, ble Norge invitert til å delta. Statssekretær Jan Egeland deltok på disse møtene på vegne av det offisielle Norge, og ved regjeringsskiftet i Norge i 1997 overtok utviklings- og menneskerettighetsminister Hilde Frafjord Johnson setet i det som nå ble kalt IGAD Partners Forum (IGF). Johnson tok etter hvert over formannskapet i partnerforumets Sudan-gruppe sammen med en representant fra Italia (Utenriks-departementet 2004). Gjennom sin sentrale rolle i formannskapet kom Johnson til å utgjøre en stadig større rolle i fredsforhandlingene.

Hjemme i Norge opprettet Johnson tidlig et eget Sudan team innad i UD for å følge opp fredsprosessen, og hentet bevisst inn personer med ekspertise på Sudan. Kjell Hødnebø ble hentet inn fra Norad og Halvor Aschjem fra Kirkens Nødhjelp, Tom Vraalsen blir utnevnt til spesialutsending for Sudan og videre ble Sudan-forskeren Endre Stiansen sendt til IGAD-sekretariatet som rådgiver (Piene 2014:242-250). Senere ble også tidligere NATO-ambassadør Vegard Ellefsen en del av det norske teamet. Sudan-teamet besluttet å forkaste den tradisjonelle norske modellen med en fot i diplomatiet, en fot på bakken gjennom hjelpeorganisasjoner og en hemmelig norsk bakkanal. Istedenfor ble det vektlagt å støtte opp under en afrikansk modell ved å styrke det regionale fredsarbeidet gjennom IGAD.

På IGAD-toppmøtet i januar 2002 utnevnte Kenyas president, Daniel Arab Moi, et nytt forhandlingsteam under ledelse av general Lazaro Sumbeiwyo og dette initiativet ga Norge

sin fulle støtte til (Vraalsen 2005:79). Troikaen spilte en omfattende rolle som tilrettelegger i disse nye forhandlingene. Begrunnelsen for opprettelsen av troikaen var behovet for et mindre og mer helhetlig team av land med hver sine styrker i relasjon til begge partene i konflikten (Johnson 2011:27). Troikaens epoke var i fare for å bli kortvarig da Washington allerede i februar 2002 suspenderte amerikansk engasjement i konflikten som en følge av Khartoum-regjeringens luftangrep mot byen Numne i Sør-Sudan og FNs matsenter i Bieh (Reeves 2002). Ifølge Johnson (2011) markerte denne hendelsen et tilbakeslag i prosessen, og uten USA med på laget var det lite Storbritannia eller Norge hadde kapasitet til å gjøre. Etter betydelig press fra amerikansk og internasjonal side gikk regjeringspartiet til slutt med på en avtale angående beskyttelse av sivile og som videre tillot internasjonale aktører å overse fredsprosessen. Det siste innebar at troikaen derfra kunne engasjere seg i prosessen på et mer politisk nivå.

Våren 2002 – sommeren 2003: Norges rolle i de første forhandlingsrundene

Istedenfor at et av landene i troikaen deltok sammen med forhandlingsleder Sumbeiywo ble det besluttet at de skulle bidra med hver sine utsendinger som observatører til forhandlingene og eventuelle tekniske eksperter dersom det skulle vise seg nødvendig (Johnson 2011:42). Norge primære oppgave var dermed å sammen med USA, Storbritannia, Italia, FN og Den afrikanske union (AU) å fungere som observatør av forhandlingene fra mai 2002.

Den første runden av fredsforhandlingene ble avholdt i Machakos i Kenya og det var hovedsakelig to overordnede problemstillinger som måtte løses før noen andre spørsmål kunne adresseres. For det første måtte forholdet mellom stat og religion i Sudans fremtid løses og for det andre måtte spørsmålet om selvbestemmelse for Sør-Sudan adresseres. Machakos-forhandlingene startet som flere tidligere runder av forhandlingene med at partene fortsatte å avvike når det kom til religion og selvbestemmelse (Rolandsen 2011:555). De norske utsendingene var enige om at forhandlingene ville falle i grus dersom ikke SPLMs ønske om selvbestemmelse ble adressert. Norge tviholdt på IGADs prinsipperklæring, men USA og særlig Storbritannia var betenkelige. Britene hadde siden kolonitidens dager vært imot å dele Sudan og hadde dessuten viktige handelsinteresser med Khartoum. USA på sin side ønsket å bli kvitt det islamistiske styret i Sudan og så i all stillhet for seg et samlet Sudan under ledelse av Garang. En folkeavstemning som kunne resultere i en deling av landet, ville bidra til å hindre dette (Piene 2014:251). Trolig medførte SPLMs gjenstridighet til at amerikanerne

etterhvert endret oppfatning. Med USA i ryggen ble troikaens støtte til Sør-Sudans selvbestemmelse sikret. De internasjonale aktørene la videre betraktelig press på partene og Machakos-protokollen som ble signert 20. juli 2002 la grunnlaget for den omfattende fredsavtalen. Protokollen fastslo at islamsk lovgivning gjaldt for nordlige deler av Sudan og at det skulle avholdes en folkeavstemning angående den sørlige delen av Sudan innen seks år etter undertegnelsen av den kommende fredsavtalen (Rolandsen 2011:555)

Machakos-protokollen markerte et gjennombrudd i forhandlingene, men den optimistiske stemningen forsvant med SPLA-angrepet på den sørlige byen Torit 1. september 2002. Til tross for at begge partene til da hadde fulgt en ”slåss og snakk”-strategi hvor militære konfrontasjoner hadde inntruffet under forhandlingene, markerte angrepet på Torit en endring. Som en følge av angrepet forlot regjeringspartiet forhandlingsbordet. Den umiddelbare årsaken var SPLMs overtakelse av byen Torit, men også andre forhold spilte inn (Stiansen 2003). Regjeringen hadde i etterkant av den første forhandlingsrunden blitt kritisert for å ha vært for ettergivende for SPLM og de internasjonale aktørene. Regjeringspartiet gjorde det tydelig at de ikke ville vende tilbake til forhandlingene før en våpenhvile mellom partene lå på plass og de hadde gjenvunnet kontrollen over Torit (Rolandsen 2011:556). På dette tidspunkt spilte Norge på det nettverket de hadde gjennom hjelpeorganisasjonene i Sudan, og tilrettela for hemmelige møter mellom Abel Alier, en høyt respektert mann både i nord og sør, og partene i konflikten (Johnson 2011:60). Garang ga ikke etter for Aliers utkast til en våpenhvileavtale, men sa seg villig til å inngå i avtale om midlertidig stans i militære handlinger. Til tross for at både regjeringen i Khartoum og Storbritannia ønsket en våpenhvileavtale, stod Norge og USA samlet under en oppfatning av at det var viktigere å få på plass forhandlingene igjen enn å kjempe for en våpenhvile på daværende tidspunkt. 15. oktober 2002 undertegnet begge parter en avtale om stans i kamphandlingene og forhandlingene kunne fortsette (Johnson 2011:62).

Ved nyttår var Machakos-forhandlingene på plass igjen, men saken angående de tre omstridte områdene i Abyei, Nuba-fjellene og Den blå Nilen representerte et stort hinder. Dette var områder delvis okkupert av SPLM og det var betydelig sympati blant lokalbefolkningen her for opprørsgruppen. Regjeringen fra Khartoum insisterte på sin side at SPLM manglet retten til å forhandle på vegne av folket i disse områdene og at Machakos-protokollen kun gjaldt for det sørlige Sudan. Til tross for flere runder med forhandlinger gjennom våren 2003 var det

ingen tegn til gjennombrudd. IGAD-sekretariatet og troikalandene ble utålmodige og valgte å presentere et utkast til en omfattende løsning på konflikten heller enn den stykkvise tilnærmingen tidligere (Rolandsen 2011:256). Nakuru-dokumentet, som det ble kalt, ble avvist av regjeringsdelegatene og enda SPLM godtok det viste de dype betenkeligheter og frustrasjon i etterkant (Johnson 2011:84). Hvorfor Machakos-forhandlingene hadde slik begrenset fremgang de påfølgende månedene etter gjennombruddet og til slutt stanset opp da regjeringsdelegatene avviste Nakuru-dokumentet er ukjent (Rolandsen 2011:557).

Høsten 2003 – våren 2005: Norges indirekte, men vesentlige rolle i de siste forhandlingsrundene

Ved høsten 2003 hadde det norske Sudan-teamet jobbet med full kapasitet i to år (Nissen 2015:204). Etter sammenbruddet av Nakuru-prosessen, ble det tydelig at troikaen og nabolandene måtte innta en alternativ tilnærming til fredsprosessen (Rolandsen 2011:557). Mot sluttten av august 2003 mottok Johnson en telefonsamtale fra Sudans visepresident Ali Oshman Mohamed Taha. Han uttrykte bekymring over at fredsforhandlinger med SPLM hadde stanset og ba Johnson om å kontakte Garang for å sette opp et møte dem mellom. Med dette møtet begynte en prosess som varte i over seksten måneder og endte med CPA i 2005 (Johnson 2011:2). Aktiv mekling gjennom IGAD-sekretariatet ble avviklet og forhandlingene vekslet herfra mellom de to lederne på egen hånd. Ingen andre fikk delta på møtene; hverken Sumbeiywo, observatører eller eksperter fra troikaen (Johnson 2011:94).

Til tross for at den norske delegasjonen nå ikke var en direkte del av forhandlingene, var Norge fortsatt involvert i forhandlingene. Johnson hadde nærmest daglig kontakt med både Taha og Garang, og fungerte både som forhandler og tolker dem mellom skulle forhandlingene ha gått i stå eller lederne var opprørte som en følge av enigheter angående forhandlingsteksten (Johnson 2011:95). Etter mye frem og tilbake i forhandlingene undertegnet Taha og Garang en avtale om sikkerhetsordninger i Naivasha høsten 2003 (Nissen 2015:204). Gleden over fremgangen var likevel kortlivet. Darfur-konflikten eskalerte utover høsten og skapte mer forvirring i det sudanske konfliktbildet (Nissen 2015:204). Regjeringen i Khartoum var nødt til å forholde seg til to store konflikter og forhandlinger om de siste detaljene i avtalen dro ut i tid det påfølgende året (Rolandsen 2011:559). Et ekstraordinært møte i FNs sikkerhetsråd i november 2004 ga regjeringen og SPLM et ultimatum: om de ikke kom fram til en avtale innen utgangen av året, ville det få alvorlige

konsekvenser for det internasjonale engasjement i Sudan (Rolandsen 2011:559). Forhandlingene fortsatte og CPA ble undertegnet 9. januar 2005. Allerede dagen etter undertegnelsen startet pre-interimsperioden og denne varte i seks måneder. Målet var å skape et bredt eierskap til avtalen og sikre at alle nødvendige forberedelser var klar til interimsperioden (Johnson 2011:173).

Sommeren 2005 – våren 2011: Norges engasjement under interimperioden

Norge var aktiv på flere områder under interimsperioden. I april 2005 var Norge vert for den første internasjonale giverlandskonferanse for Sudan. Målet med konferansen var å sikre oppfølgingen av fredsavtalen og hele 27 milliarder kroner ble lovet til gjenoppbygging av det krigsherjede landet i en periode på tre år (NRK 2005). Norge var igjen vertskap for den andre giverlandskonferansen for Sudan i 2008 da tilsagn om støtte fra det internasjonale samfunnet skulle fornyes for perioden 2008-2011. I tillegg til å avholde giverlandskonferansene i perioden, støttet Norge også den fredsbevarende operasjonen i regi av FN. United Nations Mission in Sudan (UNMIS) ble opprettet i 2005 for å støtte implementeringen av CPA og 15. februar samme år vedtok Stortinget å sende et militært bidrag på 30 til Sudan. Bidraget bestod av militært personell, observatører, stabsoffiserer og sanitetspersonell (Forsvarsdepartementet 2005).

Fordelingen av oljeressurser utgjorde en viktig del av fredsavtalen mellom nord og sør. Som del av arbeidet med å styrke forvaltningen av oljeressurser i Sudan bidro Norge med norsk oljeekspertise under interimsperioden gjennom Olje for utvikling-programmet (OfU). OfU representerte et norsk bistandsprogram hvis uttalte mål er å bidra til økonomisk, sosial og miljømessig forvaring av petroleumsressurser i utviklingsland (Norad 2015). Norske myndigheter tilbydde en permanent ekspertgruppe til rådighet for den sudanske oljevirksomheten, med spesielt fokus på den sørlige delen av landet hvor antallet kompetente fagfolk var å anse som minimalt. Gjennom OfU fikk Sør-Sudan blant annet etablert et rammeverk for petroleumssektoren i Sør-Sudan i etterkant av løsrivelsen, samt at det ble vedtatt en petroleumslov som i stor grad bygget på norske erfaringer og norsk ekspertise.

Til tross for kritikk om å være ufullkommen viste CPA seg å i det minste være holdbar, til tross for at implementeringen i stor grad ble hemmet av fraværet til arkitektene bak avtalen, Taha og Garang (Rolandsen 2011). Tsunamikrisen julen 2004 og konflikten i Darfur kastet til

en viss grad skygge over fredsprosessen da mye av den internasjonale oppmerksomheten og bistanden ble rettet dit. I tråd med avtalen ble det likevel holdt en folkeavstemning i januar 2011. Som nevnt ovenfor markerte dette i stor grad slutten på fredsprosessen, men det internasjonale engasjementet, også Norges, har vedvart. Kort tid etter løsrivelsen ble Sør-Sudan preget av interne problemer. Disse dannet grunnlaget for FN-styrken United Missions in South Sudan (UNMISS) som i stor grad avløste UNMIS. Norge deltok med elleve stabsoffiserer og observatører i 2011, men avstod fra FNs forespørsel om å bidra med en større infanteribataljon (Karlsen 2011).

3.2.1 Mål, midler og atferd i Norges politikk

I studiens innledning ble den avhengige variabel operasjonalisert slikt at jeg skulle ha et øye for målformuleringer, virkemiddelbruk og atferd som uttrykk for Norges politikk som tredjepart i Sudan-konflikten 2002-2011. I kartleggingen ovenfor har jeg skilt mellom tre ulike faser og jeg vil her forsøke tydeliggjøre Norges politikk langs disse fasene.

I den *første fasen* var Norges overordnete mål å støtte opp om det regionale initiativet i regi av IGAD og videre sørge for at sør-sudanernes rett til selvbestemmelse ble en del av forhandlingsteksten. På virkemiddelsiden stod forhandlingsdiplomatiet i sentrum; Norge tilbød ekspertise og bistand som belønning til partene, understreket partenes forpliktelser og fremmet forslag til prosessen. Utover dette bidro Norge med observatører til forhandlingene. I den *andre fasen* var målet for de norske utsendingene å sørge for at forhandlingene fortsatte og Norges utenrikspolitiske virkemidler i denne fasen var i stor grad knyttet til den norske styrken i fredsprosessen, nemlig nettverk og penger. Altså ser vi mye videreføring fra den første fase når det kommer til mål og midler. På atferdssiden utgjør Johnson en mer sentral rolle i forhandlingene enn tidligere. I den *tredje og siste fasen* var målet for Norge å følge opp avtalen fra 2005, samt bidra til Sør-Sudans statsbygging. Når det gjelder virkemidler utpeker økonomiske belønninger seg klarest; det ble gitt betydelig bistand til Sudan under hele interimperioden. Totalt ble det gitt 5 048 millioner norske kroner til Sudan i perioden 2002-2011. Bistanden intensiverte i takt med fredsprosessen, men falt så igjen i 2011 da interimsperioden ble regnet som over og Sør-Sudan fikk sin selvstendighet. Sør-Sudan mottok til gjengjeld 349,9 millioner norske kroner i bistand sitt første år som selvstendig republikk. På atferdssiden var Norge involvert på flere områder under interimsperioden; Norge var vert

for to giverlandskonferanser, bidro med OfU-programmet og med personell til UNMIS-styrken.

Tabell 2: Oversikt over norsk bistand i perioden

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt
Sudan	186.3	235.8	385.4	635.7	686.0	700.1	684.0	578.2	705.4	251.1	5 048.0
Sør-Sudan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	349.9	349.9

(Norad 2016)

Mål, midler og atferd virker ikke til å ha endret seg noe særlig nevneverdig gjennom de ulike fasene. Norges målsetting var gjennom hele prosessen å støtte opp under forhandlingene i regi av IGAD, og Norges styrke i forhandlingene kan tilskrives det nettverket nordmenn hadde i landet og vår økonomiske ressurs, noe som også gjenspeiles i virkemiddelbruken. Det er videre heller ikke overraskende at Norge var mest aktive under engasjementets siste fase da statsbygging krever større mannskap og innsats enn under en fredsprosess. Det kan likevel virke som om det til tider var en viss avstand mellom målformulering og atferd. Det relativt lave norske bidraget til UNMIS-styrken og videre avslaget om å stille men en infanteribataljon kan indikere manglende manglende politisk vilje fra norsk hold.

3.3 Kartlegging av de uavhengige variablene

I denne delen vil jeg kartlegge de fem uavhengige variablene i samme rekkefølge som de ble teoretisk argumentert for i kapittel to: (i) sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn, (ii) styrke relasjon til USA, (iii) nasjonale næringsinteresser, (iv) Norges selvbilde som en fredsnasjon og bekreftende verdier, samt (v) interessen og problemforståelsen til sentrale byråkratiske aktører. Dem empiriske kartleggingen langs disse dimensjonene vil være en viktig del av det empiriske grunnlaget for den empiriske analysen i kapittel fire.

3.3.1 Kartlegging av sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn (X_1)

I operasjonaliseringen av variabelen ble det besluttet å ha et øye for de konsekvenser konflikten i Sudan potensielt innebar for Norge, og sikkerhetspolitiske argumenter finner sted i tilknytning til det norske fredsengasjementet i Sudan. Det er ikke tvil om at norsk støtte til fred, stabilitet og sikkerhet demper risikoen for at destabilisering kan få konsekvenser for vårt eget terriorium. Som en følge av tidligere debatter omkring hvorvidt norsk fredsengasjement

har rot i realisme eller idealisme har en gradvis sett at den norske politikken for fred veves sammen som en del av sikkerhetspolitikken.

Dette kommer til syne i Stortingsproposisjonen nr.1 fra 2004-2005 hvor det hevdes at ”geografisk avstand er i mindre grad enn tidligere et kriterium for ivaretakelse av nasjonal sikkerhet”. Videre kommer dette igjen til syne i UDs plattform for en enhetlig afrikapolitikk (2008) hvor det hevdes at globaliseringen har medvirket til at afrikanske land og Norge bringes tettere sammen. I en stadig mer sammenknyttet verden var det grunn til å anta at fred og sikkerhet på det afrikanske kontinent ikke bare er viktig for å fremme utvikling og lindre nød i Afrika, men også vil medvirke til å forebygge hendelser som kan ramme vår del av verden. De fleste av Afrikas konflikter har regionale forgreininger og konsekvenser. Flere av de militante gruppene opererer på tvers av landegrenser, samtidig som nabolandene opplever flyktningstrømmer og redusert handel (Utenriksdepartementet 2008:15). UD (2008) understreket at dette utgjorde utfordringer Norge kunne møte som følge av interne konflikter i andre land. Norges bidrag og innsats for konfliktløsning og fredsbygging i Afrika både gjennom deltakelse og støtte til afrikanske fredsprosesser, politisk dialog, utviklingssamarbeid og støtte til fredsbevarende operasjoner i regi av FN og AU var dermed også av norsk sikkerhetspolitisk interesse (Utenriksdepartementet 2008).

Disse sikkerhetspolitiske stabiliseringshensynene kommer også til uttrykk i tilknytning til Sudan-engasjementet. I en artikkel fra UD (2013) fastslås det blant annet at sikkerhetsperspektivet har vært og fortsatt er en vesentlige drivkraft for Norges brede engasjement i Sudan. Her heter det at fredelig utvikling i Sudan har betydning for fredelig utvikling i regionen for øvrig, en region hvor Norge har hatt og fortsatt har et betydelig engasjement. Konflikten skal på 1990-tallet ha truet med å destabilisere regionen, noe som også skal ha meført en trussel mot norske politiske og økonomiske interesser (Utenriksdepartementet 2013). Nøyaktig hvilke trusler og konsekvenser dette skal ha vært nevnes ikke. Dette hensynet til stabilisering kom også til syne i intervjuene. Begge diplomatene understreket at en fredelig og lovregulert verdensorden er i Norges klare interesse, og at fredsengasjementet i Sudan som sådan var i samsvar med overordnete norske interesser. Likevel later ikke dette å ha vært et hovedfokus for deres forhold til fredsprosessen.

I operasjonaliseringen vedtok jeg å ha et øyne for sentrale skikkelser i det utenrikspolitiske Norge og hvordan de forholder seg til stabiliseringshensyn i forhold til fredsengasjement. Når det gjelder freds- og forsoningsarbeidet under Bondevik II spiltes det både på moralske forpliktelser og sikkerhetsmotiver som norske beveggrunner. På konferansen Nordic Peace Diplomacy i 2005 utdypet utenriksminister Jan Petersen dette:

> ”We feel that we have a moral obligation to pursue peace and stability when – and where – we can. From a strategic point of view, too, we know that small countries like ours can be particularly vulnerable to insecurity and instability outside our borders” (Petersen 2005).

Hensynet til internasjonal fred og stabilitet vektlegges altså i Petersens tilnærming til norsk fredsarbeid. Også daværende statsminister, Bondevik, la tydelig vekt på hvordan konflikter i andre land har betydning for Norge:

> ”De største truslene i dagens verden – terror, masseødeleggelsesvåpen, stater i oppløsning, borgerkriger, regionale konflikter – har sitt geografiske utspring i regioner som ikke hører til vårt nærområde. Men disse truslene og konfliktene kan også få konsekvenser for oss, i vår del av verden. Det er derfor også i vår egen interesse å bidra aktivt til fredelig konfliktløsning i slike områder. Samtidig er det et uttrykk for en verdiorientert utenrikspolitikk til beste for våre medmennesker. Hvis vi fra norsk side kan yte bidrag til å få slutt på krig og konflikt, skaper vi vekstvilkår for menneskerettigheter og demokrati. Den innsatsen Norge gjør for eksempel på Sri Lanka og i Sudan er bidrag til å skape stabilitet, redusere flyktningproblemer, styrke landenes muligheter til utvikling og redusere faren for spredning av krig og konflikt.” (Bondevik 2004)

Her knyttes også fredsengasjementet direkte til Sudan-konflikten. Da Støre overtok som utenriksminister fortsatte han det norske fredsengasjementet i Sudan. I uttalelser og taler angående Norges freds- og forsoningspolitikk var Støre tydelig på at utenrikspolitikken skulle og burde handle om interesser, deriblant også sikkerhetsmessige interesser (de Carvalho 2013:407). I en kronikk publisert i Verdens Gang deklarerte Støre blant annet fredsarbeid til en utenrikspolitisk hovedsatsing og viser til hvordan det tjener overordnede norske interesser (Støre 2010a). Kronikken ble publisert i forbindelse med hans foredrag på Litteraturhuset hvor store deler av talens innledning ble viet erfaringer fra hans besøk i Sudan og Sør-Sudan. Her påpekte Støre igjen at det er gjennom fredsmekling at engasjementspolitikken og

sikkerhetspolitikken møtes (Støre 2010b). Altså tar både UD og sentrale individer som Bondevik, Petersen og Støre til ordet for sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn i tilknytning til praksisen med fredsengasjement.

3.3.2 Kartlegging av relasjon til USA (X2)

I operasjonaliseringen av variabelen ble det besluttet å ha et øye for relasjonen og samarbeidet mellom USA og Norge i tilknytning til fredsprosessen. Det er ikke tvil om at engasjements-politikken har bidratt til å i sterkere grad synliggjøre Norge blant stormakter enn det som ellers ville ha inntruffet (de Carvalho & Lie 2015:61). Norge har oppnådd en viss status fra sitt arbeid for fred og av landets rykte som en konsistent aktør som er villig til å ta risker i engasjementspolitikken. At fredsengasjement åpner ellers lukkede dører til verdens toppledere oppdaget også Høyre da de ble endel av UD i 2001. Stortingsvalget i 2001 førte til en senter-høyre koalisjon mellom KrF, Høyre og Venstre.

Jan Petersen fra Høyre ble utnevnt til utenriksminister og Vidar Helgesen, også fra Høyre, tok over som statssekretær. Høyre hadde tradisjonelt sett sikkerhetspolitikk, NATO og EU som pilarene i norsk utenrikspolitikk, og var dermed skeptisk til fredsengasjementspolitikken som de anså som i overkant idealistisk og ikke i tråd med norske interesser. Petersen skal dermed ha vært usikker angående Norges aktivitetsnivå når det gjaldt fredsengasjementene og skal etter sigende ha vært lite lysten på å fortsette det aktive freds- og forsoningsarbeidet (Harbo 2011). Dette synet skal imidlertidig ha snudd etter hans første tur til Washington hvor utenriksminister Colin Powell var mer interessert i å høre om norsk fredsarbeid enn om nordområdene og Europa (Sørbø 2013b). Til tross for Petersen skepsis i starten endte han opp med å utvide fredsengasjement og lanserte det som Norges fanesak internasjonalt. Petersen legitimerte i stor grad fredsengasjementspolitikken med den tilgangen det ga:

> ” […] den er også viktig fordi vår innsats gir oss troverdighet og gjør oss mer interessante i sentrale hovedsteder. Vår freds- og forsoningsinnsats gir oss på et vis trekkrettigheter i Washington og i EU-hovedstedene, som vi kan utnytte til fremme av våre egne utenrikspolitiske interesser” (Petersen 2002).

Den utenrikspolitiske ledelsen de siste tiårene har i utstrakt grad poengtert at USA er Norges viktigste allierte, og Norges relasjon til USA er derav av interesse. Norge befinner seg i et geopolitiske makttriangel med sine atlantiske forbindelser til USA, utenforskap til EU og

felles grense til Russland. Støres resonnement angående de transatlantiske båndene representerer i stor grad både Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringens betraktninger:

> ”De transatlantiske båndene er fortsatt en livsnerve for norsk samfunnsliv og sikkerhet. Slutten på den kalde krigen endrer lite eller ingenting av det. USA er fortsatt et land som vi kan stole på vil risikere noe og sette egne liv på spill for å forhindre at mindre land bli slukt eller gjort til husmenn.” (Støre 2008a:168)

Det viktige forbindelsen USA og Washington utgjør for Norge kom også til uttrykk i politikken for fred. En av diplomatene uttrykte at det både var ”ærefullt og flott” dersom Norge kunne gjøre noe stormaktene satt pris på, og da særlig noe som ble verdsatt av amerikanerne. Videre uttrykte diplomaten at norske myndigheter opplevde å få god tilgang til London, Washington og andre hovedsteder som en følge av fredsengasjementet i Sudan. Dette ble videre oppfattet som en ressurs norske politikere kunne benytte til andre formål. Diplomaten var likevel tydelig med å poengtere at dette var en indirekte effekt og ikke noe utløsende motiv for fredsengasjementet.

Både Støre og hans forgjenger Petersen la likevel betydelig vekt på USA i deres legitimering av norsk fredsengasjement. Angående forholdet til USA skriver Støre:

> ”Mange blir overrasket over hvor nær kontakt Norge og USA har når det gjelder konflikthåndtering. Vår freds- og forsoningspolitikk er en politisk og diplomatisk ressurs. Jeg tror den politiske verdien av den ressursen vil øke. I årene som kommer kreves større evne og vilje til en bredde i tilnærmingen til konflikter. Forebygging, megling og stabilisering er alle vesentlige elementer i konfliktløsning. Vi har et godt utgangspunkt og kan gjøre mer sammen med USA.” (Støre 2008a:190).

Det er kanskje også av interesse å få fram at den norske innsatsen for fred og forsoning også ble verdsatt av USA. I etterdønningene av terrorhandlingene 11. september 2001 ble norsk fredsengasjement av større interesse og mer relevant for amerikanerne som følge av den nye sikkerhetssituasjonen, og den faren terrorgrupper og -organisasjoner utgjorde (Nissen 2015). Det er videre kanskje få av de fredsengasjementene Norge har vært involvert i, som vakte såpass amerikansk interesse som Sudan-engasjementet. En rapport utgitt av det Washington-baserte Center for Strategic and International Studies (CSIS) i 2001 skulle også få betydning for engasjementet i Sudan. Rapporten konkluderte med at Clinton-administrasjonens Sudan-politikk hadde mislyktes, og anbefalte Bush-administrasjonen om å slå seg sammen med

Storbritannia og Norge for å gi et kraftig gyv til fredsprosessen (Deng & Morrison 2001). Og de var akkurat dette som skjedde i opprettelsen av troikaen.

3.3.3 Kartlegging av nasjonale næringsinteresser (X3)

For å kunne vurdere hvorvidt norske næringsinteresser motiverte norsk fredsinnsats i Sudan er en empirisk kartlegging vedrørende norske selskaper og norske investeringer i landet og i regionen forøvrig nødvendig. Det er ingen tvil om at norsk handel med verden øker og at norske investeringer ute i verden øker i enda større grad. Dette innehar stor betydning for organiseringen av norsk næringsliv, men påvirker også norsk utenrikspolitikk (Loge 2013). Denne påvirkningen tydeliggjøres ved at saker tilknyttet økonomi i økende grad har blitt en sentral del av den utenrikspolitiske agendaen.

Siden årtusenskiftet har landene sør for Sahara opplevd en sterkere økonomisk vekst enn resten av verden (Knorreborg 2008). Sterke og voksende økonomier tiltrekker seg direkte investeringer fra utenlandske investorer som ytterligere stimulerer til økonomisk vekst (Zhovtobryukh, Nordkvelde & Reve 2013:9). Sudan, med sin mineral- og oljerikdom, var blant landene i regionen som opplevde størst vekst i perioden mellom 2002-2011. Sentralt her er hvorvidt norske bedrifter har vært en del av eller hatt nytte av den økonomiske veksten i regionen, og hvorvidt det økonomiske aspektet kom til syne under fredsprosessen. UD hadde både under Bondevik II og Stoltenberg II et fokus på norske næringsinteresser i Afrika. I plattform for en enhetlig Afrika-politikk (Utenriksdepartementet 2008:25) het det at:

> ”Norge har også viktige interesser i utviklingen i afrikanske land. Norsk næringsliv hadde i 2007 investeringer på over 40 milliarder kroner i Afrika. Mer handel og investeringer mellom Norge og Afrika er i felles interesse og vil gi bedre avkastningsmuligheter for både norske og afrikanske produkter.”

At det fra norske myndigheter har vært et fokus på næringsinteresser i Afrika i perioden er dermed sikkert, men det er interessant å se hvorvidt dette kommer til syne i Sudan. Det finnes ingen fullstendig oversikt hos hverken norske myndigheter eller andre over hvilke norske selskaper som opererte hvor, og en kan derfor ikke med full sikkerhet vite antallet norske bedrifter i Sudan i perioden 2002-2011. En studie gjort på vegne av Norfund, Innovasjon Norge og NHO gir likevel noen gode indikatorer. Studien viser blant annet at det i 2000 ikke var noen norske bedrifter registrert i Sudan, og til tross for at antallet norske bedrifter økte

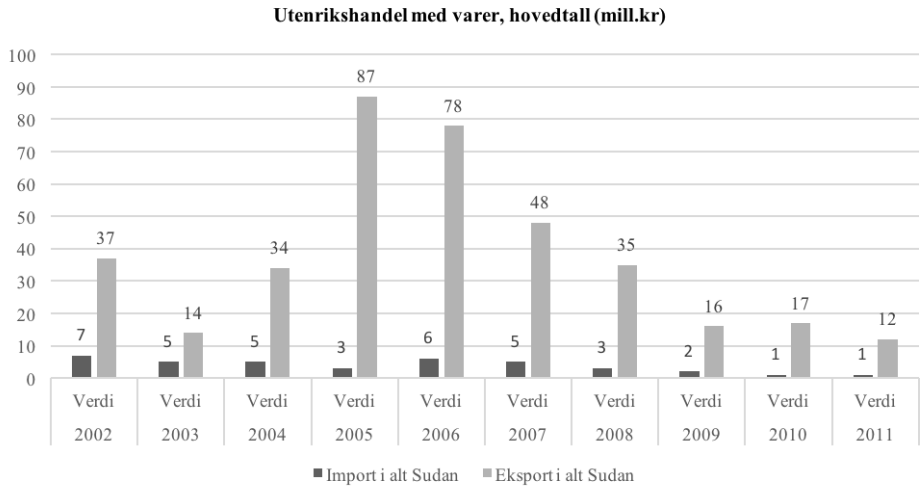
kraftig i Afrika sør for Sahara det påfølgende tiåret, gjenspeilte dette ikke seg i Sudan (Zhovtobryukh, Nordkvelde & Reve 2013). Økningen av norske selskapers tilstedeværelse i Sudan var minimal, men Rolls Royce Marine og Normeca er eksempler på to norske bedrifter som opererte i Sudan i tidsrommet 2002-2011.

De norske selskapene som markerer seg sterkest i Afrika er de innen olje, gass og fornybar energi. Det bergensetablerte selskapet Rolls Royce Marine leverte i flere år motorer til oljeproduksjon i Sudan (Gram 2007). Selskapets forbindelse til Sudan vakte mye medieoppmerksomhet i 2006 og bare året etter meldte Rolls Royce fra sitt hovedkontor i England at de ønsket å trekke seg ut av landet i det kontraktsperioden tok slutt. Et annet eksempel på norsk tilstedeværelse i Sudan er det norske firmaet Normeca AS. Firmaet inngikk i september 2006 en kontrakt med Sør-Sudans helseminister om å bygge ti sykehus, femti mobile klinikker og to båtsykehus på Nilen til en samlet regning på 4,8 milliarder kroner (Aftret 2008). Regningen utgjorde omkring en tredjedel av hele Sør-Sudans samlede årsbudsjett og firmaet ble møtt av kritikk på flere kanter. Kritikken tok til da det i ettertid ble kjent at den sørsudanske helseministeren var sparket og etterforsket for korrupsjon. Den norske generalkonsulen i Sør-Sudan ga uttrykk for at den betydelige kontrakten Normeca fikk kom som en følge av at Norge hadde enorm goodwill i landet (Afret 2008). Milliardsatsingen på sykehus og mobile enheter gikk likevel ingensteds.

I 2012 utga Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) en rapport hvor de forsøkte kartlegge interessene til norske utestasjoner. En gjennomgang av denne viste at interesser som økonomi og energi i liten ble oppfattet som viktig ved utestasjonen i Sudan (Sverdrup, Ulstein, Pedersen, Leira & Ulriksen, 2012). Den utenrikspolitiske stasjonen i Sudan fokuserte istedenfor på interesser som godt styresett, fred og forsoning. Dette stemmer også overens med inntrykket fra intervjuene, hvor begge diplomatene avviste at næringsinteresser spilte en rolle for fredsengasjementet i Sudan.

Til tross for de heller nedslående eksemplene av norske bedrifter som etablerte seg eller eksporterte varer til Sudan, viser statistikk om utenriksøkonomi fra Statistisk sentralbyrå at den norske vareeksporten til Sudan økte betraktelig like i etterkant av undertegnelsen av avtalen, for så å falle ned til et lavere nivå enn i forkant av avtalen.

Figur 2: Norsk varehandel med Sudan



(Statistisk sentralbyrå 2006)

3.3.4 Kartlegging av det norsk selvbilde som fredsnasjon og bekreftende verdier (X4)

En bærende idé i norsk utenrikspolitikk og selvforståelse er at Norge er en fredsnasjon (Fonn 2005). En bred spørreundersøkelse i regi av Hundreårsmarkeringen 1905-2005 viste at hele 92 prosent av den norske befolkningen så Norge som en nasjon ”som deler sine ressurser med andre gjennom humanitær aktivitet og fredsarbeid” og derav kan fredsengasjementet sies å ha en bred støtte i norsk opinion. At vi som nasjon har et særegent forhold til fred har ofte blitt understreket ved å vise til en tentativ hovedlinje i norsk fredsdiskurs med utgangspunkt i Bjørnstjerne Bjørnsons folkelig-demokratiske fredstenkning, til Halvdan Kohts sterkere sosialistiske fredslinje, som igjen ble videreført, men utvidet til fredspolitikk av Halvard Lange og Knut Frydenlund (Leira 2005a). Norsk fredsengasjement utgjør et felt hvor diplomater og humanitære aktører engasjerer hverandre på en rekke saker. Begge diplomatene intervjuet i forbindelse med engasjementet i Sudan trakk frem den betydningen de frivillige hjelpeorganisasjonene hadde for engasjementet. Den ene diplomaten understreket videre at det også var et sterkt folkelig engasjement for Sudan, og at regjeringen ikke kunne annet enn å følge opp.

Fredsengasjement kjennetegnes av omfattende politisk konsensus, stor medieoppmerksomhet og tett samarbeid mellom stat, frivillige organisasjoner og akademiske institusjoner (Skånland

2009). Dette medfører at det skapes og videreføres bilder av oss selv, i første rekke også for oss selv, men også for dem som Norge samhandler med. Den eksponeringen som er gjort i forbindelse med konflikter og fredsengasjement er med på å opprettholde og reprodusere norsk selvforståelse og oppfattelse av verden. Videre har understrekningen av at Norge har stort potensial som fredsskaper generelt har vært en viktig diskursiv nyvinning. Den gjør den spesifikke og positivt ladede diskursen i forbindelse med Norges rolle i Midtøsten relevant også i andre settinger. På samme måte som bistandsprosjektet nasjonale betydning, dets politisk-normative posisjon og dets effektive kommunikasjons- og mobiliseringsstrategier påvirket norske selvbilder (Tvedt 2002:142), må norsk fredsengasjement sies å ha gjort det samme. Ifølge Skånland (2009:330) er det Bondevik må regnes som opphavsmann til uttrykket: *Norge er en fredsnasjon.* Bondevik etablerte eksplisitt fredsengasjementet som et av de viktigste kjennetegnene ved Norge og koblet engasjementet til Norges kristne kultur og nasjonalhelter som Fridtjof Nansen. Engasjementet opphøyes på denne måten til å bli en sentral del av norsk identitet og selvbilde. Innsatsen for fred sammenfalt godt med veletablerte norske selvbilder som en fredelig nasjon med spesiell evne til å bidra til å løse globale utfordringer (Skånland 2009:342). Bildet av oss som en fredsnasjon har ikke vært knyttet til enkeltpartier eller politiske blokker, men har fremstått som stabil til tross for endringer i regjerings-sammensetning og parlamentarisk situasjon (Skånland 2009:343).

Verdibaserte motiver har i liten grad blitt viet oppmerksomhet i arkivmaterialet fra UD noe som tyder på at slike motivbetraktninger i liten grad nedfelles skriftlig (2009:76). I de utenrikspolitiske redegjørelsene er likevel verdibaserte motiver tilstede. Petersen (2004) uttalte blant annet at: ”Våre internasjonale bidrag er ikke minst et uttrykk for et verdigrunnlag som tilsier at dersom vi kan bidra til at andre mennesker får et tryggere og mer verdig liv, så har vi ganske enkelt plikt til å gjøre det”. Dette hensynet til verdier i tilknytning til politikken for fred- og forsoning kommer også til syne i Støres tid som utenriksminister:

> ”Engasjementspolitikk er verdipolitikk. Politikk som ikke forankres i verdier er vilkårlig og ustabil, og derfor verken bærekraftig eller effektiv. Norges engasjementspolitikk har sitt ankerfeste i verdier som solidaritet, menneskerettigheter, fred og en internasjonal rettsorden som beskytter de svake og legger bånd på de sterke.” (Støre 2008b).

3.3.5 Kartlegging av problemforståelsen og interessene til aktører innenfor stats- og styringsverket (X5)

Over tid har feltet utenrikspolitikk blitt langt mer kompleks. Utviklingen av grenseoverskridende gjensidig avhengighet på felter som handel, finans, ressursforvaltning, forskning, miljø, militær organisering og migrasjon har bidratt til at utenrikspolitikken ikke lenger bare handler om å ivareta territoriell sikkerhet og politisk uavhengighet i en snever forstand (Fermann 2013:48-49). Den fragmenterte utenrikspolitikken gir også utslag i hvordan det utadrettede stats- og styringsverket er organisert på. UD har ikke lenger enerett på å konkretisere og fortolke norsk utenrikspolitikk. I utformingen av den norske fredspolitikk i Sudan delte UD og statsministerens kontor (SMK) ansvaret med en rekke andre departementer og seksjoner. Gjennom beslutningen om å sende norsk politi og militære for å delta i UNMIS ble både Forsvarsdepartementet og Justis- og politidepartementet involvert i prosessen. Videre deltok Olje- og energidepartementet som fagansvarlig departement gjennom programmet bistandsprogrammet OfU.

Det er vanskelig å si noe om hvorvidt det eksisterte uenigheter innad i byråkratiet i tilknytning til engasjementet i Sudan. Praksisen med lukkede drøftinger i Stortingets utvidete utenrikskomité innebærer at partipolitisk dissens i utenrikspolitikken til en viss grad tas ut av det offentlige rom og gjøres mindre tilgjengelig (Thune, Larsen & Holm 2006:217). Diplomatene på sin side uttrykte at de ikke kjente til at det var noen motforestillinger i embetsverket når det kom til fredsengasjementet, og pekte blant annet på hvordan det ble lagt stor vekt på å videreføre engasjementet ved overgangen til en ny regjeringen.

Beslutningen om hvorvidt Norge skulle bidra til UNMIS-operasjonen skal likevel ha bydd på interne stridigheter mellom UD og FD. Regjeringens viljeserklæring om å sende norske soldater til Sudan skal ikke ha vært forsvarsministeren unt (Smilden 2003). Inntil Jagland gikk inn for norsk deltakelse i en FN-styrke i Sudan hadde Forsvarsdepartementet kunnet konsentrere seg om innsatsen i Afghanistan og Irak. Ledelsen i forsvaret skal videre ha vært tydelige på at det var krevende å ha flere små enheter utplassert og at de foretrakk større operasjoner på færre steder (Christensen 2003). Videre skal Fremskrittspartiet ha sagt nei til en eventuell deltakelse i Sudan og begrunnet det med at det var for risikofylt og ikke innebar noen viktige anliggende for Norge. Likevel fikk forslaget stortingsflertall. Johnson stod særlig på for norsk deltakelse og en kilde nær statsråden skal til Dagbladet i 2003 ha sagt at ”Den

som tror Norge ikke skal være med på en viktig plass i Sudan, kjenner ikke Frafjord Johnson og hennes kampvilje" (Hagvaag & Smilden 2003). Når det gjelder betydningen av enkeltpersoner er det også Johnson som gjør seg bemerket i engasjementet. En av diplomatene mente at Johnson var helt avgjørende for det norske fredsengasjementet i Sudan:

> "Jeg vil tillegge veldig mye Hilde Frafjord Johnson æren for engasjementet. Hun gikk tidlig ut, hun så den urettferdigheten som var og den humanitære katastrofen […] Og det er klart at dette bygget opp under et engasjement som Hilde Frafjord Johnson, som gammel afrikanist, ikke kunne se på."

Også påfølgende utenriksminister Erik Solheim påpekte at Norge hadde spilt en viktig rolle i fredsforhandlingene gjennom engasjementet til Johnson og at hans regjering følte en sterk forpliktelse til å følge opp (Sæbø 2010).

3.4 Oppsummering av den empiriske kartleggingen

Som nevnt i kapittelets innledning vil jeg oppsummere det empiriske mønsteret i en tabell. I tabellen er den empiriske kartleggingen oppsummert langs den avhengige (Y) og de uavhengige variablene (X-ene) slik det ble operasjonalisert i slutten av teorikapittelet. Tabellen danner et utgangspunkt for de empiriske analysene av sammenhenger (hypoteser) i neste kapittel.

Tabell 3: Resultater av den empiriske kartleggingen

Variabel		Empiriske funn
Y	Norsk fredspolitikk i Sudan i perioden 2002-2011	*Fase 1:* Norges hovedprioritering var å støtte opp under IGADs initiativ. Norges viktigste virkemiddel Middel: forhandlingsdiplomati; tilbød belønning (bistand, ekspertise), understreket forpliktelser og fremmet forslag. Norge kunne ikke fremme trusler alene og var dermed avhengige av å ha USA i ryggen.
		Fase 2: Forhandlingene foregår nå mellom Taha og Garang. Norges målsetting er å sørge for at prosessen går fremover. Forhandlingsdiplomatiet og økonomiske bidrag (reiseutgifter og lignede for partene i tillegg til den vanlige bistanden) utgjør fortsatt Norges viktigste virkemiddel. På atferdssiden fungerer Johnson til en viss grad som megler mellom partene.
		Fase 3: Norges mål og interesse er først og fremst å sikre implementeringen av avtalen fra 2005, samt bidra til å løse de utestående spørsmålene fra avtalen for å bidra til gode relasjoner mellom Sudan og Sør-Sudan. På virkemiddelsiden ser vi at norsk bistand til Sudan øker betraktelig. Samtidig bidrar Norge med ekspertise gjennom OfU, med personell til UNMIS styrken og er vert for to giverlandskonferanser til landet.
X1	Sikkerhetspolitiske stabiliserings-hensyn	*Fase 1:* Bondevik og Petersen begrunner fredsengasjement ut fra strategiske og sikkerhetspolitiske årsaker.
		Fase 2: Geopolitisk stabilitet og hensynet til å stagge flyktningestrømmer påvirket til en viss grad norsk politikk.
		Fase 3: De sikkerhetspolitiske legitimeringene kommer tydeligere til syne hos Støre – anser det som begrunnelse nok. Avstår likevel fra FNs oppfordring om å bidra med en infanteribataljon til Sør-Sudan.
X2	Styrke relasjonen til USA	*Fase 1:* Washington viste interesse for norsk freds- og forsoningsarbeid. Petersen skal ha valgt å videreføre norske fredsengasjement som følge av den tilgangen det gir hos USA.
		Fase 2: Den ene diplomaten legger vekt på at fredsprosessen ga innpass hos USA, men ser det som en indirekte effekt.
		Fase 3: Stoltenberg II er tydelige på at USA er vår viktigste allierte. Støre påpeker at fredspolitikken er en politisk og diplomatisk ressurs. Strategi og taktikk måtte enkelte ganger avveies i norsk politikkutvikling og i relasjonen til USA og andre større stater.
X3	Nasjonale næringsinteresser	*Fase 1:* Ingen registrerte norske bedrifter eller investeringer i Sudan. Næringsinteresser ikke relevant for Sudan-teamet.
		Fase 2: Fortsatt virker ikke næringsinteresser å spille en rolle.
		Fase 3: UD tydeliggjør viktigheten av næringssamarbeid mellom Norge og Afrika. Endel norske bedrifter etablerte seg etter undertegnelsen av fredsavtalen – får kritikk for å utnytte konflikten. Import og eksport mellom Norge og Sudan øker etter undertegnelsen, men faller så igjen. Utestasjonen i Sudan rapporter at næringsinteresser ikke står sentralt i deres arbeid.
X4	Norske selvbilde som fredsnasjon og verdier	*Fase 1:* Enighet på tvers av partiene. Fredsbildet knyttes til Norges historie og norske personligheter. Norske verdier tilknyttet menneskeverd, nestekjærlighet og fred kommer tydelig til syne i de frivillige hjelpeorganisasjonene. Selvbildet som fredsnasjon virker også stabilt blant opinion.
		Fase 2: Til tross for verdier og humanitære begrunnelser står sterkt blir ikke Darfur-krisen en del av fredsforhandlingene. Troikaen ønsker heller å fokusere på å få til en fredsavtale mellom nord og sør.
		Fase 3: Støre gjør det klart at fredspolitikk er verdipolitikk, men likevel virker sikkerhetspolitiske argumenter å stå sterkest for han.
X5	Problemforståelsen og interessene til byråkratiske aktører	*Fase 1:* Hilde Frafjord Johnson som pådriver. Hun og Sudan-teamet oppfatter konflikten som en humanitær katastrofe og preget av urettferdige maktforhold partene mellom.
		Fase 2: Uenigheter mellom UD og FD angående en norsk delegasjon til UNMIS. Sudan-teamet fremstår som autonomt.
		Fase 3: Stortingsvalget høsten medfører et regjeringsskifte. Stoltenberg II viderefører engasjementet. Innehar en mer pragmatisk problemforståelse: legger også vekt på moralske forpliktelser, men hovedbegrunnelsen er sikkerhetshensyn.

4 Analyse

I denne delen av oppgaven vil jeg bruke den teoretiske innsikten og den empiriske kartleggingen fra henholdsvis kapittel to og tre for å analysere hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måte en eller flere av de fem hypotesene kan bidra til å forklare Norge motivasjon for å delta i fredsengasjementet i Sudan. Først vil jeg analysere sammenhengen mellom studiens avhengige variabel (Y), Norges politikk som tredjepart i Sudan-konflikten 2002-2011, og de uavhengige variablene (X1-5) hver for seg. Disse partielle analysene danner videre et utgangspunkt for en sammenfattende drøfting av faktorenes relative betydning. I den sammenfattende analysen skal det vurderes hvorvidt de ulike uavhengige variablene er å anse som tilstrekkelige, nødvendige eller medvirkende betingelser for den norske politikken, gitt at de overhodet er egnet til å forklare noe som helst. Den sammenfattede analysen vil også vurdere hvorvidt det finnes noen forbindelser når det gjelder samvirkningseffekt mellom variablene. Det er ikke gitt at de føringene og motivene som kom til å utløse engasjementet i Sudan er de samme som kom til å drive engasjementet videre og av den grunn vil det også legges vekt på hvorvidt de ulike regjeringene her differerer i sin tilnærming til Sudan og fredsengasjement generelt.

4.1 Betydningen av sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn (H1)

Hvilken empirisk støtte er det for påstanden om at sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn motiverte norsk fredsmeklingspolitikk i Sudan-konflikten i 2002-2011 (H1)? Når det gjelder betydningen av sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn virker denne å ha økt i takt med fasene i fredsprosessen. Aller tydeligst er denne formen for insentiver under engasjementets tredje fase og dermed hos Stoltenberg II-regjeringen. Det at dette hensynet blir tydeligere underveis i engasjementet innebærer likevel ikke at det var fraværende under de første fasene i fredsprosessen. Som vist i den empiriske kartleggingen knyttet både Bondevik og Petersen i stor grad sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn til viktigheten av fredsengasjement. I deres argumentasjon så vi en fusjonering mellom sikkerhetspolitiske og mer verdibaserte argumenter. Bondevik hevdet videre at norsk støtte til fred, stabilitet og sikkerhet dempet risikoen for at destabilisering skulle få konsekvenser i våre nærområder. Nå er det jo interessant aspekt i seg selv at nøyaktige hvilke konsekvenser og i hvilke områder dette skulle være ikke sies noe om.

Norske myndigheter i perioden 2002-2011 var med andre ord tydelige på at freds- og forsoningspolitikken var i Norges interesse ved at vi som en småstat har en interesse av forutsigbarhet i internasjonale relasjoner og fredelige løsninger på konflikter. Denne typen resonnement støtter opp under Neumanns (2011) teori om at også mindre stater har en interesse av systemvedlikehold og institusjonalisering. Støre utpeker seg som særlig er tydelig på dette punktet. I talen på Norges fredssenter angående Norges rolle som fredsnasjon i 2006 argumenterer han for at vårt utgangspunkt gir oss et ansvar i å være en nasjon for fred. På bakgrunn av vår velferd her til land har vi et ansvar til å hjelpe han, og dette resonnementet kan sees som en videreføring av Bondeviks og Petersens moralske begrunnelser. Til tross for dette går Støre et skritt videre når det gjelder det sikkerhetsmessige insentivet for norsk fredsengasjement.

Ved å vise til en ”sikkerhetspolitikk for globaliserings tidsalder” (Støre 2006) viser han hvordan norsk fredsengasjement gradvis veves sammen som en viktig del av sikkerhetspolitikken. Hos Støre kommer det tydelig frem av norsk innsats for fred, forsoning og utvikling ikke bare springer ut fra solidaritet, men at politikken for fred må anses som en del av norske interesser. Med andre ord: idealpolitikk er realpolitikk med andre midler. Ifølge Støre (2006) er dette både ”det viktigste argumentet og et *tilstrekkelig* argument for norsk fredspolitikk” (min utheving). Denne typen ressonnement er helt i tråd med Neumann (2011) om at globaliseringen har medførst utviklingstrekk og mekanismer som gjør det viktig for mindre stater å engasjere seg i fredsarbeid. Til tross for at Sudan ikke alltid nevnes eksplisitt, er det på denne bakgrunn grunn til å tro at hensynet til sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn også her spilte en sentral rolle. Det voldsomme fokuset på Afrikas Horn og Sudan innad i UD kan i dette henseende oppfattes som at norske myndigheter så regionen som særlig utsatt for konflikter, og dermed spesielt viktig for Norge å engasjere seg i. På bakgrunn av både av kartleggingen og analysen finner jeg den empiriske påstanden om at sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn motiverte Sudan-engasjementet som styrket.

4.2 Betydningen av relasjon til USA (H2)

Hvilken empirisk støtte er det for påstanden om at ønsket om å styrke relasjonen til USA motiverte norsk fredsmeklingspolitikk i Sudan-konflikten i 2002-2011 (H2)? Noe av det kanskje mest iøynefallende med den empiriske kartleggingen er den helomvendingen Petersen skal ha gjort angående fredsengasjement. Om det er slik at Petersen gikk inn i ministerposten

med en viss skepsis til hva Norge satt igjen med for sin freds- og forsoningspolitikk, men endret oppfatning etter et besøk i Washington taler dette langt på vei for at relasjonen til USA spilte en vesentlig rolle for Petersens beslutning om å fortsette fredspolitikken. At Petersen videre valgte å opprette en egen seksjon for slikt arbeid innad i UD tyder også på at dette utgjorde et satsingsområde for han, og muligens hang dette sammen med hans erfaringer fra Washington-besøket. Samtidig ga USAs motvilje til å forhandle med grupperinger de anså som tilknyttet terrorvirksomhet, rom for at Norge, på oppfordring fra amerikanerne, kunne innta en rolle som var velkommen fra amerikansk side.

Både Bondevik II og Stoltenberg II var videre tydelige på at de anså USA som Norges viktigste allierte og samarbeidspartner, og at fredsengasjement utgjorde en diplomatisk ressurs for Norge i så forstand. En kan selvsagt stille spørsmål ved den overføringsverdien som følger et slikt engasjement, men i forhold til studiens forskning er det viktigste hvorvidt de norske myndighetene oppfattet denne verdien eller ikke. Et interessant aspekt i dette henseende er forøvrig at til tross for at både Bondevik og Petersen virker å ha vektlagt samarbeid med USA, så gjenspeiles dette ikke nødvendigvis i Sudan-teamet. Det at den ene diplomaten anså den økte kontakten med USA som en mer indirekte effekt av Sudan-engasjementet, tyder på at de motiverende faktorene ikke overraskende varierte noe innad i embetsverket. I tillegg inntok Norge flere ganger tydelige standpunkt i engasjementet som ikke alltid sammenfalt med USAs taktikk underveis i prosessen, blant annet angående Sør-Sudans rett til selvbestemmelse i de første forhandlingsrundene. Som en av diplomatene uttrykte det:

> ”Vi opplevde det lettere for stormaktene å støtte Khartoum, og holde seg inne med Khartoum. Og mens vi så det mer som en rettferdighetssak å støtte en minoritet i Sudan og deres rett til å selv bestemme sin egen skjebne [...] Og i den grad andre ikke støttet dette, ville vi se det som naturlig å støtte den som ligger under i basketaket, så å si, for å utjevne forhandlingsstyrkene dem mellom”.

Innad i Sudan-teamet virker altså Sør-Sudan rettigheter å ha trumfet amerikanernes bredere interesser. Likevel tyder den empiriske kartleggingen på at USA og Norge samarbeidet godt i fasen, mens Storbritannia i større grad havnet bak. Det kan virke som om dette forholdet til USA i selve forhandlingsprosessen endret seg underveis. Kjemprud, som hadde sitt virke under den tredje og siste fasen i studien, påpekte at til tross for at de verdibaserte motivene

stod overordnet for han, måtte strategi og taktikk iblant avveies nøye i relasjonen til USA innenfor troikasamarbeidet. Til tross for at relasjonen til USA ikke virker å ha utgjort en drivkraft for selve Sudan-teamet, tyder den empiriske kartleggingen og analysen på at relasjonen til USA bidro til å motivere norsk fredsengasjement i Sudan i andre deler av embetsverket, og hypotesen fremstår dermed som styrket.

4.3 Betydningen av nasjonale næringsinteresser (H3)

Hvilken empirisk støtte er det for påstanden om at nasjonale næringsinteresser motiverte norsk fredsmeklingspolitikk i Sudan-konflikten 2002-2011 (H3)? Det er ingen tvil om at Norges økende økonomi, også utenlands, skaper flere bånd til næringslivet i land hvor Norge er engasjert i fredsprosesser (Loge 2013:21). Ut fra dette kan vi forvente at ulike norske myndigheter, selskaper og investorer ville se engasjementet i Sudan som fruktbart for etableringer og investeringer. Rapporten på vegne av Norfund, Innovasjon Norge og NHO indikerer likevel at til tross for at norske etableringer i Afrika sør for Sahara har økt betydelig i denne studiens tidsavgrensning, så gjelder dette ikke for Sudan og Sør-Sudan. Det er som vist i kartleggingskapittelet kun et fåtall bedrifter som etablerte seg i Sudan i etterkant av undertegnelsen av avtalen, og deres virke ble kortvarig samtidig som de ble utsatt for kritikk som gikk ut på at de utnyttet konfliktbildet. På bakgrunn av den økte handelen mellom Norge og Sudan fant tidligere studier grunnlag for at økonomiske insentiver hadde betydning for det norske engasjementet (Strachan 2012). På bakgrunn av det empiriske materialet kartlagt i denne studien finner jeg ikke grunnlag for å hevde det samme. Økningen i eksport til Sudan etter undertegnelsen av fredsavtalen kan være en tilfeldighet eller tilskrives en økning i generell tillit blant bedrifter når det gjaldt utsiktene for fred.

Til tross for at både regjeringen og Utenriksdepartementet vektlegger næringsinteresser i afrikanske land som viktig, er det lite som tyder på at dette var sentralt i engasjementet tilknyttet Sudan og Sør-Sudan. Dette kan komme av at norske selskaper fortsatt anså regionen som for risikabel, og av den grunn ikke ønsket å etablere seg. Mangelen på hva som kan tyde på økonomiske insentiver i fredsengasjementet i Sudan tyder på at statens kollektive atferd ikke var basert på markedsinsentiver, slik som Moravcsik (1997) åpner for i kommersiell liberalisme. Det virker ikke til å være noen interessegrupper som påvirket statspreferansene i form av en mer økonomisk motivert bakgrunn for fredsengasjementet i Sudan. Videre tyder NUPI-rapporten fra 2012 innebar ikke nødvendigvis av at et fravær av norske særinteresser,

men heller av at tyngden lå på freds- og forsoningsarbeid (Sverdrup, Ulstein, Pedersen, Leira & Ulriksen, 2012).

Da det er lite åpenhet både når det kommer til fredsdiplomati og næringsliv siden begge er avhengige av å kunne forhandle avtaler i det stille utgjør dette en utfordring da det kan være vanskelig å undersøke koblinger mellom disse, også i ettertid. Alt tatt i betraktning kan tenkes at fredsarbeid gir et godt omdømme, noe som videre åpner veien for norske selskaper og gjør det lettere for norske selskaper å vinne kontrakter. Det fremkommer også i empirien at nordmenn skal ha hatt et særlig godt rykte i Sør-Sudan som en følge av Norsk Folkehjelps mangeårige arbeid, samt fredsavtalen fra 2005. Likevel er det fra en annen side mekanismer som gjør det lite attraktivt å investere i land som nylig har avsluttet en konflikt, eller som står midt i en konflikt. Til tross for at fredsavtalen fra 2005 markerte en avslutning på konflikten mellom nord og sør, pågikk det fortsatt militære konfrontasjoner og uroligheter i en rekke andre områder i Sudan.

Verdidiplomati berører i stor grad såkalte nasjonale interesser som sikkerhet og økonomi, men disse er som oftest på lengre sikt slik at skillet ikke lenger er like markant (Matlary 2002). Til tross for at næringslivsinteresser er så å si ikke tilstedeværende i Sudan i studiens tidsavgrensning, representerer OfU et program som kan ha betydning for dette feltet senere. Dels fordi flere av departementene involvert kan sies å ha en betydelig næringslivsinteresse, og dels fordi det er grunn til å tro at en slik rådgivning bærer frukter for senere samarbeid. Det norske næringslivet kan potensielt se seg tjent med fred i Sudan, men det er ingen funn som tyder på at dette var dannet et motiv for engasjementet, og hypotesen fremstår dermed som svekket.

4.4 Betydningen av norske selvbilder og bekreftende verdier (H4)

Hvilken empirisk støtte er det for påstanden om at Norges selvbilde som fredsnasjon og bekreftende verdier motiverte norsk fredsmeklingspolitikk i Sudan-konflikten 2002-2011 (H4)? Den empiriske kartleggingen viser at norsk freds- og forsoningspolitikk var viktig både for Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringen. Likevel er legitimeringene som spiller mest på norske verdier og identiteter aller tydelig under den første regjeringsperioden og dermed de to første fasene. Bondeviks utsagn om at ”*Norge er en fredsnasjon*” medvirket til å eksplisitt gjøre fredsengasjementet som et viktig kjennetegn ved vår nasjon, og viste videre til at vi

hadde en moralsk forpliktelse til å bidra. Ved knytte engasjementspolitikken til Norges historie og heroiske personligheter som Nansen, gjorde dette trolig inntrykk hos nordmenn flest. Dette stemmer overens med Hudsons (1999) argumentasjon om at en nasjons leder ha mye å hente ved å uttrykke en visjon av landets rolle som korresponderer med kulturelle oppfatninger av nasjonen. Kartleggingen fant nemlig at det hersker bred enighet her til lands om at Norges utenrikspolitikk skal være verdibasert noe som fordrer en liberalistisk, fredsaktivistisk og fredelig utenrikspolitisk praksis. Befolkningsundersøkelsen på vegne av Hundreårsmarkeringen i 2005 viser at selvbildet som fredsnasjon stod sterkt i den norske befolkningen, og det sterke selvbildet forsterkes videre av at hele 62 prosent var uenige i at vi ikke gjør nok for utvikling og fred. I tråd med Wendt (1992) virker den sosiale strukturen i Norge å eksistere i fredsengasjementets praksis. Forpliktelsen til og fremtredenheten til Norges identitet som fredsnasjon virker altså å ha vært stabil. Med henvisning til den nasjonale identitet sluttet også Petersen seg til fredsdiskursens underliggende tanke om at Norge driver med fredsarbeid fordi det er slik vi nordmenn er.

Den ene diplomaten trakk også fram at det fantes et sterkt folkelig engasjement i Norge for Sudan. Hungersnøden i 1998 ble møtt med mye sympati her til lands og dette engasjementet gjenspeilet seg etterhvert hos norske myndigheter. Norske hjelpeorganisasjoner, særlig Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp, hadde lenge hatt et betydelig engasjement i Sudan og bidro til å legge press på norske myndigheter for å involvere seg. I tillegg medvirket trolig samarbeidet mellom norske og sudanske akademiske institusjoner, i Norges håndtering og møte med fredsprosessen. På denne måten kan fredsengasjementet i Sudan sies å ha spredt seg til hele det sivile samfunn. De frivillige hjelpeorganisasjonene og akademikerne satt med kompetanse, nettverk, erfaringer og en vilje til å gjøre noe i forbindelse med konflikten. Til tross for at Sudan-teamet forkastet den tradisjonelle norske modellen, bidro de frivillige hjelpeorganisasjonene og Universitetet i Bergen med nettverk og kunnskap. Norges engasjement i fredsforhandlingene i Sudan indikerer at forskningsinstitusjonene kan bidra med kontakter og skape en arena som senere kan vise seg å utgjøre en viktig politisk ressurs (Fonn & Sending 2006:176). Den empiriske kartleggingen og analysen tyder på at norske selvbilder og bekreftende verdier har motivert det norske fredsengasjementet i Sudan. Hypotesen anses dermed som styrket.

4.5 Betydningen av problemforståelsen og interessene til viktige byråkratisk aktører (H5)

Er det empirisk støtte for påstanden om at problemforståelsen og interessene til viktige byråkratiske aktører motiverte norsk fredsmeklingspolitikk i Sudan-konflikten 2002-2011 (H5)? Med bakgrunn i Allisons (1969) byråkratiske politikk-modell er det grunn til å tro at det til tider kivet om hva som skulle være ledende motiver for engasjementet mellom beslutningstakere fra ulike deler av statsapparatet. Det var flere etater med til dels svært ulikt interessefelt som etterhvert ble en del av fredsengasjementet i Sudan. Til tross for at innsyn i embetsverket begrenses ved at de viktigste beslutningene skjedde bak lukkede dører, gjør den empiriske kartleggingen det mulig å komme med noen betraktninger i forhold til de sentrale aktørene når det gjaldt fredsmeklingen i Sudan.

For det første uttrykte begge diplomatene at de i liten grad hadde kjennskap til andre departementers syn på saken, og at de anså det norsk engasjementet som en naturlig utvikling etter norske hjelpeorganisasjoners fartstid i Sudan og de tidligere norske fredsinitiativene. De skal heller ikke ha kjent til at det eksisterte noen motforestillinger innad i embetsverket. Dette er med på å bygge opp under Kristoffersen (2009) funn om at det er relativt tette skott mellom de ulike delene av Utenriksdepartementet, noe som innebærer at Sudan-teamet i stor grad har vært unnlat innspill fra andre avdelinger. Det at den ene diplomaten beskrev Sudan-teamet som mer eller mindre autonomt tyder på at det meste av avgjørelser og valg i tilknytning til engasjementet skjedde innenfor teamet. Trolig medførte dette at fredsengasjementet i liten grad ble bygget på en helhetlig strategisk tilnærming til konflikten og landet, men vel så mye på personlig engasjement og en forståelse av at det var mulig å oppnå resultater ved å involvere seg i fredsarbeidet.

Særlig utviklingsminister Johnson virker å ha spilt en avgjørende rolle for Norges fredsengasjement i Sudan. Gjennom den empiriske kartleggingen utmerker hennes engasjement og driv for prosessen seg, og dette engasjementet gikk heller ikke upåaktet hen hos andre heller. I sin egen bok angående prosessen skriver Johnson (2011:2):

> ”As a minister of the Norwegian government I had helped facilitate the peace talks, but it was the personal contact with both leaders that gave med unique access and provided the basis for my own engagement in the negotiations; over time the relations

> I developed with the Sudanese First Vice President matched those I already had with Dr. John."

Sitatet tyder på at Johnson også selv oppfattet seg som en viktig aktør i fredsprosessen. Etter at forhandlingene kun inkluderte Taha og Garang var Johnson en av de få innvidde med direkte kontakt med dem begge. Dette understrekes videre gjennom sitatet "the only people with more detailed knowledge were the two leaders themselves" (Johnson 2011:2).

Det er videre grunn til å anta at Johnsons engasjement bygget på en humanitær og idealistissk problemforståelse, snarere enn en mer realpolitisk tilnærming. Med sine røtter til Afrika hadde hun et betydelig engasjement for regionen. Allison (1969) vektla at spillerne innenfor byråkratiet måtte anses som mennesker påvirket av din bakgrunn, sine personlig anseelse og sine forpliktelser overfor enkelte grupperinger i samfunnet. Antakelig har Johnsons bakgrunn med en oppvekst i Afrika bidratt til å skape et personlig engasjement for regionen. En av diplomatene understreket ved flere anledninger at Johnson, som afrikanist, hadde et særegent forhold til det afrikanske kontinent. Den empiriske kartleggingen tyder videre på at både hun og resten av Sudan-teamet så først og fremst oppfattet konflikten som en humanitær katastrofe og videre som en urettferdighetsdisputt hvor Sør-Sudan var frarøvet sin rett til selvbestemmelse. Ved å følge Allisons og Halperins spillogikk utgjorde Johnson rollen som seniorspiller når det kom til fredsengasjementet og ved å hente personer fra akademia og hjelpeorganisasjonene til Sudan-teamet fikk disse tilgang til denne seniorposisjonen på en mer ad hoc basis.

Johnson hadde i forståelse med Petersen ansvaret for Sudan og videre sterk støtte fra statsminister Bondevik for en viktig norsk rolle. Disputten som skal ha vært mellom utviklingsministeren og forsvarsministeren angående en norsk militær delegasjon til Sudan, er med på å understreke at det foregår en tautrekking innad i byråkratiet (Allisons & Halperins 1972). Den empiriske kartleggingen og analysen styrker dermed hypotesen om at problemforståelsen og interessene til sentrale aktører utgjorde en viktig motivasjon for engasjementet (H5).

4.6 Sammenfattende analyse

Jeg vil her forsøke å rekonstruere betingelsene for norsk fredsengasjement i Sudan 2002-2011. Studien har så langt vist at det er flere årsaker som inngår i den kjeden av føringer og motiver som kan forklare norsk fredspolitikk i Sudan i 2002-2011, og dermed også målformuleringer, virkemiddelvalg og atferd i tilknytning til engasjementet. Sikkerhets-politiske stabiliseringshensyn, relasjonen til USA, norske selvbilder og verdier, samt viktige aktører som Hilde Frafjord Johnson virker å ha utøvd betydning for engasjementet. Av den grunn er det nødvendig å vurdere sammenhengen og den relative betydningen av de ulike faktorene for å trenge dypere inn i komplekset av muliggjørende og motiverende forhold som betinget forekomsten av og innholdet i Norges involvering i Sudan-konflikten. Jeg nevnte innledningsvis at jeg i møtet med datamaterialet ønsket å benytte meg av prosessporing for å forsøke rekonstruere og forklare den utenrikspolitiske beslutningen om deltakelse som tredjepart i Sudan-konflikten. Studien vil av den grunn søke å konstruere troverdige fortellinger med utgangspunkt i den teoretiske innsikten og det empiriske materialet som det er redegjort for i tidligere kapitler. Etter min vurdering er det empirisk grunnlag for å rekonstruere to slike troverdige fortellinger om den relative betydningen av «utside-inn» og «innside-ut»-faktorer, muliggjørende og motiverende årsaksimpulser. Avslutningsvis vil det kunne sies mer om sannsynligheten for hvorvidt de fire gjenstående årsaksforklaringene er å anse som nødvendige eller medvirkende betingelser for den norske meklingsinnsatsen slik den er dokumentert.

4.6.1 Første fortelling: Idealpolitikk for å fremme realpolitiske mål

Den norske fredspolitikken i Sudan kan forklares ut fra en forestilling om at Sudan-engasjementet ble tuftet og videreført for å kunne betjene mer realpolitiske mål; ikke bare ga det norske myndigheter en mulighet til å gjøre noe USA ville verdsette, men det ga også Norge en mulighet til å betjene mer sikkerhetspolitiske hensyn.

Denne fortellingen bygger på to forutsetninger. For det første ble engasjementet i Sudan videreført under Bondevik II på grunn av den tilgangen det ga hos Washington. Det at utenriksminister Petersen så tilgangen fredsengasjement ga til Washington som grunn nok til å videreføre engasjementspolitikken er med på å understreke hvilken politisk og diplomatisk ressurs det ble antatt for å være. For en småstat som Norge som hverken makter å gjøre seg selv sikkerhetspolitisk irrelevant eller mobilisere maktmidler tilstrekkelig til å balansere

trusler er lån av makt et attraktivt alternativ. Og her har USA siden 2. verdenskrig vært Norges viktigste sikkerhetspolitiske garantist. Ved å samarbeide med amerikanerne gjennom Sudans fredsprosess ga det den norske utenrikspolitiske ledelsen muligheten til å yte noe håndfast tilbake. Samtidig ville et slikt fredssamarbeid trolig også medføre en ”goodwill” fra USAs side. Dermed bidro fredsengasjementet i Sudan til å styrke relasjonen mellom Norge og USA, men tilgangen til Washington og andre viktige fora gjorde det samtidig mulig for Norge å betjene andre utenrikspolitiske mål. Norges politikk i Sudan bidro dermed til å utvide det norske utenrikspolitiske handlingsrommet.

For det andre er det et mål for Norge som småstat å redusere usikkerheten og vilkårligheten mindre stater opplever i en anarkisk verdensorden. Globaliseringen har medført at geografi spiller en stadig mindre rolle for egen territoriell sikkerhet og av den grunn oppfattet norske myndigheter konflikten i Sudan som en trussel mot norsk territorium og norske interesser. Faren for terrorisme, store flyktningestrømmer og kriminalitet medvirket til at Norge ønsket å bidra til en fredelig løsning mellom partene.

I denne fortellingen la de globale omgivelsene i stor grad føringene for det norske engasjementet i Sudan. Dette stammer fra en oppfatningen om at diplomatiets vesen er aktivt avventende. Samtaler går, nettverk knyttes, problemstillinger vurderes og omdømmet styrkes. Men om en fredsavtale eller –prosess gjennomføres avhenger ofte av tilfeldigheter eller forhold utenfor utenriksledelsens kontroll (Bergersen 2010). Terrorhandlingene 11. september og rådet Bush-administrasjonen ble gitt om å slå seg sammen med Norge og Storbritannia for å få en slutt på konflikten i Sudan var her de viktigste muliggjørende faktorene for engasjementet.

Dette narrativet bygger videre på en forestilling om at den norske utenrikspolitiske ledelsen hadde en strategisk og rasjonell tilnærming til fredsengasjementet i Sudan. Den utenrikspolitiske beslutningen om å delta som tredjepart i Sudan-konflikten ble dermed hovedsakelig motivert av ønsket om å styrke relasjonen til USA. Samtidig var fredspolitikken god utenrikspolitikk for Norge i en mer sikkerhetspolitisk forstand. Altså ser vi at en typisk idealpolitisk politikk for å kunne fremme mer realpolitiske målsettinger.

4.6.2 Andre fortelling: Verdier og identitet løftet frem av aktører i stats- og styringsverket

Den norske fredspolitikken i Sudan kan også forklares ut fra en forestilling om at Sudan-engasjementet kom til som ett uttrykk for norsk identitet og norske verdier som videre ble oppfattet og løftet frem av sentrale aktører innenfor stats- og styringsverket.

Også denne fortellingen kan sies å bygge på to forutsetninger. For det første kom engasjementet i Sudan til på grunn av norske kollektive oppfatninger av hvem vi er. Ideen om Norge som en betydelig fredsnasjon er gjennom flere tiår blitt en viktig del av norsk identitet og bygger på norske verdier som fred, demokrati og menneskerettigheter. Som en følge av dette har engasjementpolitikken utvidet seg og fredsrelaterte aktiviteter er dermed godt plassert i sentrum av den utenrikspolitiske dagsordenen.

Den utenrikspolitiske ledelsen har i etterkant av Oslo-avtalen bidratt til å styrke det norske selvbildet av nordmenn som spesielt fredsvennlig. Ved å gjentatte ganger poengtere at landets internasjonale omdømme i stor grad avhenger av bildet av nordmenn som eksportører av fred, demokrati og menneskerettigheter er dette selvbildet forankret i nordmenn. Et slikt selvbilde fordrer videre forventninger i samfunnet og videre innad i embetsverket om at Norge kan og burde bidra til fredelige løsninger på konflikter. Engasjementet for akkurat Sudan hadde lenge bygget seg opp som en følge av den mangeårige innsatsen norske frivillige hjelpeorganisasjoner hadde investert i landet og det betydelige samarbeidet mellom universitetet i Bergen og Khartoum. Dette var også i overensstemmelse med det vide folkelige engasjementet blant nordmenn som følge av de humanitære tragediene konflikten i Sudan medførte.

Den andre forutsetningen bygger på at dette videre ble oppfattet og løftet frem av viktige aktører i embetsverket. Johnson persepsjon av konflikten og personlige engasjement var avgjørende impuls. I denne fortellingen er det dermed verdier og identiteter i det norske samfunnet og en vilje blant norske myndigheter som i størst grad har motivert og drevet innsatsen for fred i Sudan. De interne omgivelsene utgjorde dermed den viktigste betydningen for Norges politikk i Sudan. Som småstat er ikke Norge ekskludert eksterne impulser. Heller enn å utgjøre en motiverende effekt, medvirket terrorangrepene 11. september 2001 i dette narrativet til å skape et mulighetsvindu for Norge til å engasjere seg. Den norske politikken

som tredjepart i Sudan-konflikten var dermed drevet fram av det norske selvbildet som en fredsnasjon, humanitære verdier og ambisiøse enkeltpersoner innenfor stats- og styringserket som oppfattet det betydelige engasjementet i samfunnet og som videre så en mulighet til å kunne bidra til en fredelig løsning.

4.6.3 Mot en syntese

Den første fortellingen er utledet fra et utside-inn perspektiv på hvordan små stater navigerer i det internasjonale samfunnet. Den andre fortellingen er utledet fra et innside-ut perspektiv på norsk fredsengasjement. I den første fortellingen sees den norske fredspolitikken i Sudan som et resultat av at Norge hovedsakelig forholdt seg rasjonelt og sikkerhetspolitisk til engasjementspolitikken: fredsengasjementet i Sudan ga tilgang til Washington og medførte videre stabilitet og forutsigbarhet i en anarkisk verdensorden. I den andre fortellingen sees den norske politikken i lys av egenskaper ved samfunnet, og ambisiøse personer innenfor stats- og styringsverket som har sett en mulighet og en vilje til å gjøre en forskjell i Sudans fredsprosess. Den andre fortellingen skiller seg sterkt fra den første ved å hevde at staten ikke innehar intensjoner, interesser eller verdier, da fokuset legges til kollektive oppfatninger i samfunnet og viktige personer i embetsverket. Spørsmålet er hvorvidt disse fortellingene bør anses som konkurrerende eller komplimenterende.

De partielle analysene viser at flere av de fem fremsatte forklaringsmulighetene for hva som motiverte norsk fredsengasjement i Sudan kan ha noe for seg. Først og fremst ble det funnet betydelig empirisk grunnlag som gir støtte til de to utside-inn-forklaringene om at Norge ble motivert på bakgrunn av relasjonen til USA og at sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn utgjorde en bidragende faktor. Samtidig ble det funnet empirisk grunnlag som gir støtte til to av de tre innside-ut-forklaringene hvor det norske engasjementet sees motivert av det norske selvbildet som fredsnasjon og bekreftende verdier, samtidig som problemforståelsen og interessen til viktig aktører innenfor stats- og styringsverket bidro til å drive engasjementet frem, hovedsakelig gjennom Johnsons verv. Som belyst gjennom fortellingene ovenfor gir dette rom for to ulike scenarioer når det gjelder bakgrunnen for det norske fredsengasjement i Sudan. Jeg vil derfor vurdere de empiriske påstandene sammenfattet, da det gjør det lettere å vise hvilke faktorer som i størst grad kan sies å ha bidratt til en forklaring av hvilke føringer og motiver som kan sies å ha drevet norsk fredsengasjement i Sudan.

Når det gjelder H1 finner jeg at de sikkerhetspolitiske stabiliseringshensynene for engasjementet i Sudan i første omgang kun kan betraktes som en medvirkende betingelse, som dermed var med på å forsterke motivasjon for engasjementet. Likevel må det understrekes at denne siden av det norske engasjementet kom til å spille en stadig viktigere rolle i fredsprosessens siste faste da Støre overtok utenriksministerposten. Til tross for et økt fokus på sikkerhetspolitikk i tilknytning til engasjementspolitikken virker ikke hypotesen å ha utgjort en nødvendig betingelse ved engasjementet i Sudan. De noe vage forklaringene for hvilke konsekvenser konflikten egentlig innebar for Norge gjør det i tillegg vanskelig å tyde det trusselbildet konflikten i Sudan utgjorde. At Norge har en mer overordnet interesse av forutsigbarhet i internasjonale relasjoner er derimot tydelig, men det er nok av konflikter å engasjere seg i, og det alene gir ikke en utfyllende forklaring på hvorfor det utenrikspolitiske valget falt på Sudan-konflikten.

Jeg finner videre at H2, som hevder at den norske engasjementet skjedde på bakgrunn av et ønske om å styrke relasjonen til USA var en nødvendig betingelse. Til tross for at den ene diplomaten ga uttrykk for at tilgangsperspektivet måtte anses som en indirekte effekt heller enn å utgjøre en motiverende faktor, gjenspeiles ikke dette synet nødvendigvis hos den utenrikspolitiske ledelsen. Jeg finner videre betydelig empirisk støtte for at den empiriske påstanden i H4 om at norske selvbilder og bekreftende verdier også var en nødvendig betingelse for engasjementet. Trolig er dette den forklaringsfaktoren som har utgjort den største betydningen for det norske fredsengasjementet i Sudan. Det at de verdibaserte motivene danner en nødvendig betingelse når det gjelder Norges motivasjon for fredsengasjement i Sudan samsvarer for øvrig med St.mld. 15 hvor det fremkommer at ”verdibaserte motiver skal være det *viktigste* motivert for norskengasjementspolitikk” (Utenriksdepartementet 2009).

Selvbildet av Norge som en fredsnasjon er videre sterkt forankret i nordmenn og utgjør en stabil kollektiv identitet som derav får betydning for utøvelsen av utenrikspolitikk. Faktum er at vi i utenrikspolitikken bare kan tillate oss å være passive inntil et visst punkt (Skogmo 2000:14). Det finnes politiske mekanismer i Norge både langs verdiaksen og interesseaksen som ikke tillater oss ubegrenset passivitet. I tillegg Norge har en relativt opplyst opinion, frivillige organisasjoner som følger utviklingen internasjonalt nøye og en fri og våken presse, samt politiske partier som føler internasjonalt ansvar (Skogmo 2000). Fredsengasjementet i

Sudan viser blant annet hvordan hjelpeorganisasjoners kjennskap til en konflikt bidrar til å skape en politisk interesse også på hjemmebane.

Som Morten Aasland (2007) påpeker kan selvbilder være et nyttig verktøy for å forstå norsk utenrikspolitikk, men det kan ikke være det eneste. Selvbilder fremstår som en verdifull tilnærming for å forstå norsk utenrikspolitikk, men de bør utfylles med andre tilnærminger for å kunne gi et mer helhetlig bilde, og her bør en tilnærming som fanger opp interesseaspektet tas med (Aasland 2007). Både H1 og H2 utgjør slike interesseaspekter. Ofte er det innenfor sikkerhetspolitikken, handelspolitikken og bilaterale interesser at Norge ligger nær opp til den tradisjonelle projiseringen av nasjonale interesser. Det er likevel viktig å understreke at denne projiseringen skjer selvfølgelig også når det gjelder verdier (Skogmo 2000:22).

Til sist finner jeg at H5 også har utgjort en nødvendig betingelse ved at den problem-forståelsen og den interessen blant annet Hilde Frafjord Johnson hadde i forbindelse med fredsengasjementet i Sudan har vært avgjørende for fredsprosessen. Da ingen av hypotesene utgjør en tilstrekkelig forklaring, utgjorde de ulike hypotesene sammen mest sannsynlig en forsterkende motivasjon for engasjementet. De motiverende beveggrunnene for å engasjere seg i Sudan-konflikten ble dermed formet av både eksterne og interne forklaringsvariabler. Dette er jo ikke akkurat en oppsiktsvekkende konklusjon, men det viser at fredsengasjementet hos en småstat som Norge forteller noe om hvordan norske myndigheter oppfatter og forsøker å ivareta og utvide sitt politiske handlingsrom, som igjen er begrenset av eksterne og interne faktorer. Dette er i neste omgang egnet til å vise at viktige utenrikspolitiske initiativer og handlinger ofte trenger mer enn et argument og ett motiv i ryggen for å realiseres, fordi ulike interessegrupper slutter seg til politikken av til dels svært ulike årsaker. Max Weber (2002) argumenterte for at det hverken finnes rent instrumentelt eller rent emosjonelt motivert handling. Overført til utenrikspolitikken innebærer dette at både formålsrasjonell motivasjon og mer verdirasjonell motivasjon påvirker en stats handlinger. Trolig er fredsengasjementet i Sudan uttrykk for dette. Handlinger skjer under en rekke impulser og de utenrikspolitiske aktørene er ikke nødvendigvis i kontakt med dem alle på en permanent basis (Neumann 2015:142). I Sudan-engasjementet kommer dette til uttrykk ved at de verdibaserte og idealistiske beveggrunnene virker til å ha vært sterkest i engasjementets første faser, mens de mer realpolitiske beveggrunnene tilknyttet både tilgangsperspektivet og sikkerhetspolitikk

virker å ha vært tilstede i beslutningsfasen og så videre blitt styrket i engasjementets siste fase.

Det er ikke tvil om at utenrikspolitiske beslutninger og handlinger påvirkes av en rekke faktorer og aktører. For en småstat som Norge vil det utenrikspolitiske handlingsrommet være betydelig mindre enn det stormakter har til rådighet, og de eksterne omgivelsene vil i større eller mindre grad legge føringer på norsk utenrikspolitikk. Ulike eksterne faktorer, tilfeldigheter og omstendigheter kan ha bidratt til å påskynde eller legge til rette for et norsk engasjement (Kristoffersen 2009:80). Det at Norge ved flere tidligere anledninger hadde forsøkt å igangsette en fredsprosess i Sudan uten å lykkes understreker nettopp dette poenget. Som nevnt overfor er det særlig to hendelser i USA som endret virkeligheten for regimet i Khartoum, og som dermed også virket inn på Norges utenrikspolitiske handlingsrom. For det første så erstattet Bush-administrasjonen Clinton-administrasjonen i Washington. George Bush jr. hadde i langt større grad et ønske om å ende konflikten og valgte å høre på Sør-Sudans ønske om en fredsprosess (Rolandsen 2013:79). For det andre bidro terrorhandlingene 11. september 2001 til å legge et vesentlig press på regjeringen i Khartoum. Trolig valgte den sudanske regjeringen på dette tidspunkt å gå inn i fredsforhandlingene i frykt for at det å ville stå utenfor i større grad ville rokke ved det fotfeste de hadde i Sudan. Uten disse brikkene på plass ville partene ikke ha vært modne for en fredsprosess og Norge ville ikke kunne ha forfulgt fredsinitiativet. Slikt sett kan det være at omstendighetene synes å ha hatt en større betydning for engasjementet enn eventuelle motiverende faktorer. Det er i alle fall ingenting som tyder på at de eksterne omgivelsene har lagt noen begrensende føringer for norsk utenrikspolitikk.

Helge Pharo (2005) påpeker at fredsengasjementet ikke er alene om å ha flere mål for sin virksomhet. Når det gjelder fredsengasjementet i Sudan var trolig Norge i den heldige situasjon at egeninteresse og ideelle motiver falt sammen. Til tross for at fortellingene bygger på to ulike persepsjoner om hva som motiverte norsk fredsmekling i Sudan 2002-2011 kan de anses som komplimenterende heller enn konkurrerende. Dette fordi det foregikk et samspill mellom de ulike motiverende faktorene, som i så måte til sammen utgjorde viktige beveggrunner for det norsk fredsengasjement. At begrunnelsene for norsk fredsengasjement varierer noe i de ulike fasene bidrar likevel muligens til å gjøre politikken noe inkonsistent. Uansett forholdet mellom humanitær, verdibasert motivasjon på den ene siden og en mer

særinteressebasert motivasjon på den andre, er det grunnleggende at det bør tenkes strategisk og helhetlig gjennom interesser og mål i forbindelse med ulike fredsengasjement.

5 Avslutning

Jeg vil i avslutningskapittelet rekapitulere studiens problemstilling, fremgangsmåte og konklusjoner. Videre vil jeg påpeke noen begrensninger ved og implikasjoner som følger av undersøkelsen, samt hvordan de funnene som er gjort kan bidra til å utvikle nye forskningsspørsmål relatert til andre norske fredsengasjement. Denne studien har begrenset seg til tidsrommet 2002-2011, men Norges engasjement i både Sudan og Sør-Sudan har vedvart til i dag. På grunn av det vedvarende engasjementet og dagens konfliktbilde innlemmer jeg helt avslutningsvis en epilog.

5.1 Studiens problemstilling og viktigste funn

I studiens innledning ble følgende problemstilling formulert: *Hvilken politikk førte Norge som tredjepart i Sudan-konflikten i 2002-2011, og hvilke strukturelle forhold og motiver kan forklare denne politikken?* Jeg nevnte i tilknytning til problemstillingen at motiverende faktorer bak norske fredsengasjement i liten grad har vært underlagt systematiske studier. Den akademiske debatten angående skillet mellom verdi- og interessebasert engasjementspolitikk har i så måte virket begrensende. Denne studien har hatt som formål å belyse en rekke tenkelige beveggrunner bak norske fredspolitikk ved å bruke Sudan-engasjementet som case. For å kunne besvare problemstillingen viste jeg til teorier på eksternt og internt nivå, samt tilnærminger som har utløp innenfor stats- og styringsnivået. Fra de ulike teoretiske tilnærmingene utledet jeg videre fem hypoteser som potensielt kunne tjene til å gi et svar på hvilke strukturelle forhold og motiver som gir en forklaring på bakgrunnen for den norsk fredspolitikk i Sudan. De fleste av disse empiriske påstandene ble styrket gjennom den empiriske kartleggingen, mens én ble svekket.

For det første viste den empiriske analysen at både utside-inn tilnærminger og innside-ut tilnærminger til fredsengasjementet var analytisk givende. Til tross for at de er ulike virker de komplimenterende og forsterkende på hverandre som et motiverende driv for Sudan-engasjementet. Nordmenns identitet og verdier i tilknytning til fredsengasjement virker å ha utgjort en nødvendig betingelse for engasjementet. At denne forståelsen videre også kom til syne i problemforståelsen og interessene til viktige aktører på embetsnivå, medførte at ambisiøse personer jobbet aktivt for at Norge skulle få en plass i forhandlingene og kan i så måte også sies å utgjøre en nødvendig betingelse. Det er viktig å presisere at dette ikke

nødvendigvis innebærer en utelukking av de globale omgivelsene da studien fant at betydningen av relasjonen til USA virker å ha utgjort en nødvendig betingelse for utløsningen og fortsettelsen av engasjementet. Dersom utenriksminister Petersen ikke hadde oppdaget hvor høyt norsk freds- og forsoningspolitikk ble verdsatt hos den amerikanske utenrikspolitiske ledelsen, kan det stilles spørsmåltegn ved hvorvidt engasjementet i Sudan ville vedvart og i hvilket omfang. Til sist fant studien at sikkerhetsmessige hensyn også spilte en medvirkende og etterhvert forsterkende rolle på engasjementet. Dette hensynet til sikkerhet dukket først opp hos Petersen og Bondevik, men det er Støre som i størst grad understreker hvordan engasjementspolitikken skal sees som en del av sikkerhetspolitikken. Tanken om at det ikke bare handler om å gi i fredsengasjement, men også om å få noe igjen for det kan sees som arven etter Støre (de Carvalho 2013). I tillegg er det de eksterne omgivelsene, med sitt fravær av trusler, som har bidratt til å utvide Norges handlingsrom og dermed i større grad tilrettelagt for den norske fredspolitikken i Sudan. Den norske økonomiske overskuddet og erfaringer fra andre fredsprosesser utgjorde videre en muliggjørende faktor.

For den norske utenrikspolitiske ledelsen er dessuten den høye aktiviteten når det gjelder fredsprosesser, fredsoperasjoner og bistand med på å jevne ut bildet av Norge. Vår høy vernetoll på matvarer diskriminerer fattige land, vi har en nokså restriktiv politikk når det kommer til innvandring og har fått enorme inntektene gjennom vår selvråderett over ressursene til havs (Harbo 2011). I tidsrommet 2002-2011, da Sudan-engasjementet pågikk, bidro Norge i tillegg med kontroversielle militærstyrker i både Afghanistan og Irak. Slik sett var trolig norske myndigheter tjent med et bilde av utenrikspolitikken som i større grad jevnet ut forholdene innenlands, slik et betydelig fredsengasjement i Sudan trolig bidro med. Som en videreføring av denne tanken kan det også være grunn til å spørre seg selv hvorvidt gevinsten av engasjementet kanskje var størst for Norge? Fredsengasjementet var i overensstemmelse med vårt selvbilde, og innebar en betydelig utadrettet projisering. Og jo mer uegennyttig vår innsats fortoner seg, desto mer får vi igjen for den.

Fra 1990-tallet og utover begynnelsen av tusenårsskiftet brakte fredsforhandlinger en slutt på noen av verdens mest utfordrende og vanskeligste konflikter (Crocker, Hampson & Aal 2004). Perioden var preget av et større håp om at samarbeid og integrasjon på tvers av verdens land og regioner. Bakgrunnen for dette har ofte blitt tilegnet den endre maktpolitiske situasjonen i etterkant av Sovjets fall. Muligens har vi de siste årene sett en ny vending i

internasjonal politikk. Konflikten i Sør-Ossetia i 2008 og Russland okkupasjon av Krimhalvøyen i 2014 medførte endrede geopolitiske omstendigheter og en dreining i norsk politikk hvor fokuset igjen rettes mot territoriell sikkerhet (Toje 2012). Asle Toje (2012) argumenterer for at norsk fredsengasjement nå langt på vei kan sies å ha blitt erstattet med et vesentlig fokus på gode relasjoner til Washington og målrettet forsvar av norske interesser. Denne oppgaven har vist at slike motsetninger ikke nødvendigvis foreligger. Studien har vist at Sudan-engasjementet blant annet bidro til gode relasjoner i Washington og videre kan sees som en del av norsk sikkerhetspolitikk. Den pågående migrasjonssituasjonen i Europa er en tankevekker i dette henseende, og fungerer som en påminnelse om at det trolig er i vår nasjonale interesse å arbeide for konfliktløsning i fjerne deler av verden.

Likevel oppfattes nok trusler sterkest hvis de kommer fra naboen, og det er ingen tvil om at naboskapet og den felles grense med Russland vil være en definerende faktor i norsk utenrikspolitikk framover. Trolig vil ikke dette føre til oppbrudd med norsk fredstradisjon, men heller en annen tilnærming til freds- og forsoningspolitikken. Vi har allerede sett kimen til dette under dagens regjering (Harang 2014). Som forsker Halvard Leira (2005b) skrev i en kronikk i Dagbladet: ”Det er ikke nødvendigvis klokt å tviholde på utenrikspolitiske tradisjoner når internasjonale rammevilkår er i endring”. Dersom oppfattelsen av nasjonalrollen har utviklet seg gjennom en spesifikk rolle nasjonen har spilt i det internasjonale systemet, og om interne eller eksterne endringer gjør denne rolleutøvelsen vanskelig vil det trolig ende med tvetydighet i utformingen av utenrikspolitikken (Hudson 1999:771). Dermed er det en forutsetning for langsiktighet og helhet i norsk utenrikspolitikk at den utenrikspolitiske ledelsen er klar over egne målsettinger, har ambisjoner og et konsept hvor de norske virkemidlene kan innordnes. Inger Skjelsbæk (2010) er blant de som har hevdet at norske diplomater må ha et begrepsapparat som i større grad gjør dem bevisste på de spenningene som finnes i feltet av engasjementspolitikk. Dette er særlig viktig i de fleste pågående interne konflikter i dag også utgjør også en del av internasjonale konfliktsystemer hvor eksterne aktører utgjør viktige roller (Sørbø 2013a). Dette bidrar til å gjøre konfliktbildet mer utydelig, da det er stadig sterkere og mer mangfoldige interesser i at kriger ikke avsluttes.

Nissens (2015) studie konkluderte med at Norge har hatt en tendens til å overdrive egen rolle i ulike fredsengasjement. Selv om det stemmer at Norge hadde en viss innflytelse på USAs atferd gjennom troikaen i Sudan-prosessen, har en fra norsk hold tendert til å gi Norge en mer

sentral rolle enn vi blir gitt i den internasjonale litteraturen (Nissen 2015:203). Det skal likevel sies at Norge, og særlig Hilde Frafjord Johnson, utgjorde en viktig funksjon og var mer proaktiv enn flere av utsendingene fra andre land, inkludert troikamedlemmet Storbritannia. En viktig forutsetning for at Norge kunne utøve en slik rolle var det faktum at USA var opptatt med militære operasjoner i Afghanistan fra 2001 og Irak fra 2003, og derav så seg nødt til å jobbe innenfor rammene av IGAD framfor å forsøke dominere prosessen (Nissen 2015:203). Den amerikanske tilnærmingen åpnet opp for Norge kunne innta en større rolle, men innebærer ikke på noen måte at Norge var den viktigste spilleren i IGAD-prosessen eller at norsk innflytelse ikke var begrenset.

5.2 Begrensninger ved studien og videre forskning

En sentral utfordring ved studien har vært at motiverende faktorer er komplekse størrelser og kan være krevende å spore rent metodologisk. Videre kan det være problematisk for aktørene selv å si presist hva som motiverte norsk utenrikspolitisk engasjement i Sudan. Den nyanserte og metodiske motivinndelingen som ligger til grunn i denne studien gjenspeiler ikke nødvendigvis hvordan den norske utenrikspolitiske ledelsen og de sentrale aktørene forholdt seg til engasjementet. Dette kom blant annet til uttrykk i intervjuene hvor motivet bak engasjementet ble knyttet til en mer overordnet begrunnelse og ønske om å skape fred. Utover dette har oppgavens formelle begrensning medført en viss restriksjon i det empiriske datagrunnlaget som kunne legges til grunn, noe som innebærer at det muligens er andre faktorer som burde vært tatt høyde for. Det kan kritiseres at selvbilder slik de fremtrer i taler og uttalelser utgjør et usikkert grunnlag for spekulative påstander (Aasland 2007). I denne studien knyttes derfor selvbilder til internasjonale omgivelser og rammevilkår da disse må antas å legge dominerende føringer for en småstat som Norge. Videre har jeg forsøkt å minimere problemet med at utenrikspolitiske beslutninger ofte tas bak lukkede dører ved å trekke på erfaringer og synspunkter til sentrale diplomater gjennom intervjuer. I den forstand det bare er gjennomført to intervjuer, må de anses som supplerende til datagrunnlaget, og det kan ikke understrekes nok at disse ikke nødvendigvis representerer den generelle innstillingen i embetsverket.

Videre har denne studien har hatt som formål å forklare én enkelt case i tilknytning til norsk utenrikspolitikk og fredsengasjement. Ettersom casestudien har tatt hensyn til akkurat denne casen i sin særegenhet, har den en nokså begrenset generaliserbarhet. Likevel kan studien gi

verdifull innsikt i potensielle beveggrunner som kan vise seg relevant til andre tilfeller av norsk freds- og forsoningspolitikk. Når det gjelder forslag til videre forskning er det særlig to aspekter som utpeker seg. For det første vil studier som analytisk undersøker sammenhengen mellom den rollen enkeltpersoner har utgjort for ulike fredsinitiativ kunne gi en større innsikt i den betydningen enkeltindivider har for utløsningen av et engasjement. For det andre burde USAs betydning for norske fredsengasjement i større grad vies akademisk oppmerksomhet.

5.3 Epilog

Sudan-avtalen utgjør en av de siste betydelige fredsavtaler som er inngått i verden (Sørbø 2013a). Likevel er avtalen et eksempel på at til tross for at en fredsavtale er på plass, innebærer det ikke nødvendigvis at fred følger. I dag, fem år etter opprettelsen av Sør-Sudan og elleve år etter undertegnelsen av fredsavtalen mellom nord og sør, er regionen fortsatt preget av konflikt og humanitære kriser. Etter bare to år som selvstendig stat kastet en politisk konflikt i Sør-Sudan landet på nytt ut i en alvorlig borgerkrig. Fredsavtalen fra 2005 var konstruert rundt den grunnleggende forestillingen om at Garang ville fortsette som regjeringsoverhodet for den nye staten (H. Johnson 2014:168). Hans død medførte at SPLA-veteranene Salva Kiir Mayardit og Riek Machar kom til uventete maktposisjoner. Urolighet og maktkamp dem i mellom medførte splittelse i opprørsbevegelsen, og først høsten 2015 ble partene enige om en fredsavtale. Samtidig har uroligheten og den humanitære katastrofen i Darfur fortsatt til tross for flere fredsforsøk, og det er også vært flere konfrontasjoner mellom regjerings- og opprørsstyrker i områdene rundt Abyei, Den blå Nilen og Juba-fjellene.

Flere kritikere har hevdet at avtalen mellom regjeringen i Khartoum og SPLM var ufullstendig og et resultat av eksterne aktørers ønske om en rask løsning. PRIO-forsker Øystein Rolandsen (2011) peker på at rammen for kompromisser var begrenset og en bedre avtale trolig var usannsynlig. Undertegnelsen av avtalen mellom regjeringen i Khartoum og SPLA markerte kanskje en slutt på Afrikas lengste borgerkrig, men både Sudan og Sør-Sudan er i dag land preget av konflikt. Norge er fortsatt politisk engasjert i Sudan og har et særlig fokus på utviklingen i Sør-Sudan. Her støtter norske myndigheter og spesialutsending opp om det regionale initiativet Den afrikanske unions høynivåpanel (AUHIP) gjennom troikasamarbeidet.

6 Litteraturliste

Aasland, M. (2007). Selvbilder med begrensninger. *Internasjonal politikk, 65*(2), s. 289-300.

Afret, B. (2008, 3. april). Millionsatsing står ubrukt. *Dagbladet.* Hentet fra http://www.dagbladet.no/magasinet/2008/04/03/531442.html

Allison, G. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review, 63*(3), s. 689-718.

Allison, G. T. & Halperin, M. H. (1972). Bureaucratic politics: A Paradigm and Some Policy Implications. *Worlds Politics, 24* (suppl.), s. 40-79.

Begersen, E. (2010, 30. juli). Hyperaktivt avventende. Hentet fra http://www.minervanett.no/hyperaktivt-avventende/

Bondevik, K. M. (2004, 25. januar). Tale ved Bergenskonferansen 2004.

de Carvalho, B. & Lie, J. H. S. (2015). A great power performance. Norway, status and the policy of involvement. I de Corvalho, B. & Neumann, I. B. *Small state status seeking. Norway's quest for international standing.* Abingdon: Routeledge.

de Carvalho, B. (2013). Engasjement som norsk nasjonal interesse. *Internasjonal politikk, 71*(3), s. 407-420.

Christensen, P. (2003). Stortinget bryter forsvarsløfter. *NRK.* Hentet fra http://www.nrk.no/norge/stortinget-bryter-forsvarslofter-1.511577

Crocker, C. A., Hampson, F.O. & Aall, P. (2004). *Taming Intractable Conflicts: Mediation in the Hardest Case.* Washington: United States Institute of Peace Press.

Deng, F. M. & Morrison, J.S. (2001). U.S. Policy to End Sudan's War. Rapport fra CSIS Task Force on U.S.-Sudan Policy.

Eriksson, M. & Kostić, R. (2013a). Peacemaking and peacebuilding. Two ends of a tail. I Eriksson, M. & Kostić, R. (red.) *Mediation and Liberal Peacebuilding. Peace from the ashes of war?,* s. 156-166. Abingdon: Routeledge.

Eriksson, M. & Kostić, R. (2013b). Rethinking peacemaking. Peace at all costs? I Eriksson, M. & Kostić, R. (red.) *Mediation and Liberal Peacebuilding. Peace from the ashes of war?,* s. 156-166. Abingdon: Routeledge.

Fermann, G. (2007). Utenrikspolitikk som begrep, intensjon og atferd. I Hovi, J. & Malnes, R. (red.) *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk.* Oslo: Abstrakt forlag.

Fermann, G. (2013). Utenrikspolitisk analyse. Begreper, perspektiver, anvendelser. I G. Fermanns (red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (s. 89-139). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Fonn, B. K. (2005). Forord: Fredsnasjon og USA-alliert. *Internasjonal politikk, 63*(2-3) Oslo: NUPI.

Forsvarsdepartementet. (2005). Forsvaret bidrar i Sudan. Hentet 18.04.16 fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsvaret_bidrar_i_sudan/id234595/

Gram, T. (2007). Satser i verdens verste land. *Nettavisen.*

Harang, A. (2014, 4. april). Norsk NATO-ledelse og fredsdiplomatiets fremtid. *Ny tid.*

Harbo, H. (2011, 19. oktober). -Redder Norge fra et grådig image. *Aftenposten.*

Harpviken, K. B. & Skjelsbæk, I. (2010). Tilslørt fredspolitikk. *Nytt Norsk Tidsskrift. 27*(4), 379-388.

Hagvaag, E. & Smilden, J. (2003, 26. november). Sudan-sjokk for Forsvaret. *Dagbladet.* Hentet fra http://www.dagbladet.no/nyheter/2003/11/26/384515.html

Hudson, V. M. & Vore, C. S. (1995). Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review, 39*(2), s. 209-238.

Hudson, V. M. (1999). Cultural Expectations of One's Own and Other Nations' Foreign Policy Action Templates. *Political Psychology, 20*(4), s. 767-801.

Hundreårsmarkeringen (2005, 5. februar) «Norge er en rik, humanitær fredsnasjon», pressemelding. Hentet fra http://news.cision.com/no/norge-2005/r/stor-befolkningsundersokelse-viser-et-overveldende-norsk-selvbilde-----norge-er-en-rik--humanitaer-fredsnasjon,c135236

Johnson, H. F. *Waging Peace in Sudan. The Inside Story of the Negotiations That Ended Africa's Longest Civil War.* Brighton: Sussex Academic Press.

Johnson, D. H. (2014). The Political Crisis in South Sudan. *African Studies Review, 57*(3), s. 167-172.

Johnson, D. H. (2011). *The Root Causes of Sudan's Civil Wars.* Suffolk: James Currey.

Karlsen, O. (2011). Avslår FN-bønn om soldater. *ABC Nyheter.*

Kelleher, A. (2006). A Small State's Multiple-level Approach to Peace-making: Norway's Role in Achieving Sudan's Comprehensive Peace Agreement. *Civil Wars, 8*(3-4), s. 285-311.

Kelleher, A. & Taulbee. J. L. (2006). Bridging the Gap: Building Peace Norwegian Style. *Peace & Change. 31*(4), s. 479-505.

Keohane, R & Nye, S. J (1977). Power and Interdependence: World Politics in Transition. Canada: Little, Brown & Company Ltd.

Knorreborg, S. (2008). Afrika er investorenes neste eventyr – Private investeringer femdoblet siden 2000. *Dagens perspektiv.*

Knutsen, T. L. (2013). Diskusjonene om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. I G. Fermanns (red.). *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (s. 142-173). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Kristoffersen, L. (2009). *Interesser i norsk engasjementspolitikk.* Oslo: Institutt for forsvarsstudier.

Lehti, M. & Saarinen, J. (2014). Nordic model: Norway as a peace nation. I Lehti, M. (red.) *Nordic approaches to peace mediation. Research, practices and policies,* s. 56-65. Hentet fra https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/94740/nordic_approaches_to_2014.pdf?sequence=1

Leira, H. (2005a). Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs 1890-2005. *Internasjonal politikk, 63*(2-3), s. 135-160.

Leira, H. (2005b, 9. august). Hvilken utenrikspolitikk? *Dagbladet.* Hentet fra http://www.dagbladet.no/kultur/2005/08/09/439654.html

Leira, H. (2011, oppdatert 20. okt). Selvbilder er nødvendige. *Aftenposten.* Hentet fra http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Selvbilder-er-nodvendige-6465747.html

Leira, H., Borchgrevink, A., Græger, N., Melchior, A., Stamnes, E. & Øverland, I. (2007). *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk Institutt.

Lie, I. (2011). Pådrivere. *Bakgrunnen for Norges engasjement i Sudan, 1970-72*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo.

Loge, Julia. (2013). Fredsmekling og næringsinteresser – hånd i hånd? Rapport fra Caritas Norge.

Lunde, L. & Thune, H. m.fl. (2008). *Norske interesser. Utenrikspolitikk for en globalisert verden. Grunnlagsrapport fra utenriksdepartementets refleksprosjekt.* Oslo: Cappelen Damm.

Matlary, J. H. (2002). Verdidiplomati – kilde til makt? En strategisk analyse av norsk utenrikspolitikk, Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 46.

Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization, 51*(4), s. 513-553.

Moses, J. W. & Knutsen, T. L. (2012). *Ways of knowing. Competing Methodologies in Social and Political Research.* 2. utgave. London: Palgrave Macmillian.

Neumann, I. B. (2011). Peace and reconciliation efforts as systems-maintaining diplomacy: The case of Norway. *International journal, 66*(3), s. 563-579.

Neumann. I. B. (2015). Institutionalizing peace and reconciliation diplomacy: third-party reconciliation at system-maintenance. I Sending, O. J., Pouliot, V. & Neumann, I. B. *Diplomacy and the Making of the World*, s. 140-167.
doi: http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781316162903

Nissen, A. E. (2015). *The Peace Architects: Norwegian peace diplomacy since 1989* (Doktoravhandling). Universitetet i Oslo.

Norad. (2015, 18. mai). Olje for utvikling. https://www.norad.no/tema/okonomisk-utvikling-og-offentlig-forvaltning/olje-for-utvikling

Norad. (2016). Norsk bistand i tall. https://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/

NRK. (2005, 12. april). Milliarddryss over Sudan. Hentet 11.05.16 fra http://www.nrk.no/urix/milliarddryss-over-sudan-1.587191

Petersen, J. (2002) Hovedprioriteringer i utenrikspolitikken.

Petersen, J. (2004, 27. januar). Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget.

Petersen, J. (2005, 24. februar). Tale på konferansen Nordic Peace Diplomacy: Looking Back, Moving Forward i København. Hentet 12.10.15 fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nordic_peace_diplomacy-looking/id269243/

Pharo, H. (2005). Den norske fredstradisjonen – et forskningsprosjekt. *Historisk tidsskrift, 84*(2), s. 239-255.

Piene, B. D. (2014). *Norge i Sudan. På bunnen av sola.* Oslo: Aschehoug & Co.

Reeves, E. (2001, 1. mars). Khartoum's barbaric attack on civilians at Bieh – nine days later.

Robinson, P. S. (2011). Internasjonal politisk teori. I Hovi, J & Malnes, R. (red.), *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk* (s.386-403). Oslo: Abstrakt forlag AS.

Rolandsen, Ø. H. (2011). A quick fix? A retrospective analysis of the Sudan Comprehensive Peace Agreement. *Review of African Political Economy, 38*(130), s. 551-564.

Rolandsen, Ø. H. (2013). Sudan: The role of foreign involvement in the shaping and implementation of the Sudan Comprehensive Peace Agreement. I Eriksson, M. & Kostić, R. (red.) *Mediation and Liberal Peacebuilding. Peace from the ashes of war?,* s. 156-166. Abingdon: Routeledge.

Skjelsbæk, I. (2010, 29. november). Skjerp fredspolitikken! *Aftenposten.* Hentet fra http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Skjerp-fredspolitikken-6274054.html

Skogmo, B. (2000). Hva ligger i begrepet globalt sikkerhetsperspektiv og hvor sentralt står det i norsk utenrikspolitisk tenkning? I Osland, K. M. (red.) *Sørpolitikkens plass i et utenrikspolitisk helhetsperspektiv.* Oslo: NUPI og CMI.

Skånland, Ø. H. (2009). Norsk utenrikspolitikk i fredens tegn: en diskursanalyse. *Internasjonal politikk, 67*(3), s. 321-350.

Smilden, J. (2003). Krohn Devold mot røkla. *Dagbladet.*

Snyder, G. H. (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics, 36*(4), s. 461-495.

Statistisk sentralbyrå. (2016). Statestikkbanken. Utenriksøkonomi: Utenrikshandel med varer, hovedtall etter land/handelsområde/verdensdel (mill.kr). Hentet 30. mai 2016.

Stiansen, Endre. (2003). Landprofil 2002-2003. Sudan. http://www.afrika.no/land/sudan/2002-2003-1178

Stokke, K. (2010). The Soft Power of a Small State: Discursive Constructions and Institutional Practices of Norway's Peace Engagement. *PCD Journal, 2*(1), s. 137-173.

Stokke, K. (2012). Peace-building as Small State Foreign Policy. *International studies. 49*(3&4), s. 207-231.

Strachan, A. L. (2012). Interests, identity and nordicity. Explaining Norwegian mediation efforts. Doktoravhandling. S. Rajaratnam School of International Studies.

Støre, J. G. (2006, 24. april). Norge som fredsnasjon – myte eller virkelighet? Tale på Norges Fredssenter, hentet 29.10.15 fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-som-fredsnasjon--myte-eller-virkel/id273461/

Støre, J. G. (2008a). *Å gjøre en forskjell. Refleksjoner fra en norsk utenriksminister.* Oslo: Cappelen Damm.

Støre, J. G. (2008b). Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget 20. mai 2008.

Støre, J. G. (2010a, 11. juni). Fred lønner seg. Kronikk i *Verdens Gang.* Hentet 17.11.15 fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fredsarbeid/id608365/

Støre, J. G. (2010b, 11. juni). Norsk innsats for konfliktløsning – hjelper det? Hentet 17.11.15 fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/konflikt_hjelper/id608187/

Sverdrup, U., Ulstein, J. H., Pedersen, M. F., Leira, H. & Ulriksen, S. (2012). Norske interesser – sett fra utestasjonene. Rapport fra Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Hentet 05.10.15 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/refleksii/norske_interesser_fra_utestasjonene_nupi_rapp.pdf

Sæbø, M. (2010). Norge og Sudan. *Verdensmagasinet X.* Hentet fra http://xmag.no/saker/norge-og-sudan

Sørbø, G. (2010). Local violence and international intervention in Sudan. *Review of African Political Economy, 37*(124), s. 173-186.

Sørbø, G. (2013a, 4. april). Ikke mer fred å få. *Morgenbladet.*

Sørbø, G. (2013b,13. september). Borgerlig aktivisme i UD. *Morgenbladet.* Hentet fra http://www.cmi.no/news/1228-borgerlig-aktivisme-i-ud

Sørbø, G. (2014, 19. september). Utfordringer i evaluering av fredsmegling: Norges rolle i Sri Lanka. Foredrag på evalueringskonferanse i Bergen.

Thune, H., Larsen, T. & Holm, G. (2006). Budbringerens utenriksmakt? Medias innflytelse i norske utenrikspolitiske beslutningsprosesser. I Fonn, B. K., Neumann, I. B. & Sending, O. J. (red.) *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser.* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Toje, A. (2010). Norsk utenrikspolitikk – en kritikk. *Nytt norsk tidsskrift, 27*(1/2), s. 207-217.

Toje, A. (2012). Norges trilemma: Lite land i en multipolar verden. *Samtiden 2,* s. 22-36.

Tvedt, T. (2002). *Verdensbilder og selvbilder. En humanitær stormakts intellektuelle historie.* Oslo: Universitetsforlaget.

Tvedt, T. (2003). *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Tvedt, T. (2011, 3. mai). Om å forstå norsk utenrikspolitikk. Foredrag på Litteraturhuset, hentet 23.02.16 fra http://www.dagbladet.no/2011/05/03/kultur/debatt/foredrag/store/utenrikspolitikk/16404330/

United Nations. (2007). Map. No.3707

Utenriksdepartementet. (1999). Strategi for støtte til næringsutvikling i Sør.

Utenriksdepartementet. (2004). IGAD og IPF.

Utenriksdepartementet. (2005). St. prp. nr. 1 (2004-2005).

Utenriksdepartementet. (2008). Plattform for en helhetlig Afrika-politikk.

Utenriksdepartementet. (2009). Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk. (St. meld. nr. 15. 2008-2009).

Utenriksdepartementet. (2011). H.K.H. Kronprinsen og Solheim feirar sjølvstendet for Sør-Sudan. Pressemelding.

Utenriksdepartementet. (2013, 7. januar). Hvorfor har Norge et bredt engasjement i Sudan?

Venneson, P. (2012). Case studies and process tracing: theories and practices. I Porta, D. D. & Keating, M. (red.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist perspective,* s. 223-239. Cambridge: Cambridge University Press.

Vraalsen, T. E. (2005). Erfaringer fra konfliktløsning i Afrika: En vurdering av resultater og virkninger – tilfellet Sudan. *Internasjonal politikk, 63*(1), s. 75-88.

Waage, H. H. (2005). Norway's Role in the Middle East Peace Talks: Between a Strong State and a Weak Belligerent. *Journal of Palestine Studies, 34*(4), s. 6-24.

Waltz, K. N. (1979). Theory of International Politics. Illinois: Waveland Press inc.

Weber, M. (2002). Makt og byråkrati. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Welch, D. (1992). The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigm: Retrospect and Prospect. *International Security, 17*(2), s. 112-146.

Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization, 46*(2), s. 391-425.

Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security, 20*(1), s. 71-81.

Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods.* 3. utgave. Thousand Oaks: Sage Publications.

Zhovtobryukh, Y., Nordkvelde, M. & Reve, T. (2013). Norske selskapers etableringer i Afrika. Klynger og nettverk som drivkraft for norsk næringslivs etableringer i Afrika, sør for Sahara 2000-2012. Forskningsrapport. Oslo: Handelshøyskolen BI.

Østerud, Ø. (2005). Introduction: The peculiarities of Norway. *West European Studies, 28*(4), s. 705-720.

Østerud, Ø. (2006). Lite land som humanitær stormakt? Nytt Norsk Tidsskrift, *23*(4), s. 303-313.

Vedlegg 1: Intervjuguide

Ved oppstart

- Åpne med uformell prat. Deretter si litt om temaet for masteroppgaven. Forklar hva intervjuet skal brukes til, og opplys informanten om taushetsplikt og anonymitet dersom han/hun ønsker det. Spør om noe er uklart og om respondenten har noen spørsmål. Informer om opptak og sørg for samtykke.

Generelle spørsmål

- Hva var din rolle i fredsforhandlingene i Sudan?
    - Hvilke forventninger, forhåpninger og tanker ble gjort i forkant av engasjementet?
    - Hvordan vil du beskrive den politikken Norge førte i engasjementet?
- Hvilke erfaringer sitter du igjen med etter fredsengasjementet i Sudan?

Bakgrunn for engasjementet

- Den norske stat fremhever verdibaserte motiver som de viktigste for engasjementspolitikken. Hvordan stemmer dette overens med dine opplevelser fra Sudan?
    - Fantes det andre, mer innerforståtte motiver, som av diplomatiske grunner ikke kom fram i offentligheten?
- På hvilken måte var Norges deltakelse i fredsprosessen i samsvar med norske interesser?
    - Vil du si at norske næringsinteresser var av betydning for Norges engasjement?
- Hvor realistiske anså du målene som ble satt for Sudan-konflikten?
    - Samsvarte forventningene til fredsprosessen med de krav engasjementet stilte?
- Ble det gjort noe spesielt for å sikre samsvar mellom politisk forventning og deres håndtering av fredsprosessen?

Beslutningen på stats- og styringsnivå

- Hvordan ble beslutningen fattet om at Norge ville engasjere seg som tredjepart i Sudan-konflikten?

    - Hvem er de viktigste byråkratiske aktørene i slike saker?
    - Hvem fattet beslutningen?
    - Hvem er det som har øverste myndighet i et slikt engasjement?
- Hvem vil du trekke frem som sentrale aktører i Sudan-engasjementet?
    - Hvem hadde interesse for at det skulle skje?
    - Var det noen motforestillinger mot å engasjere seg i Sudan-konflikten?
    - Opplevde du at den politiske ledelsen stod samlet bak engasjementet?
- Hva var UDs rolle?
- Hvilken rolle har ulike personer spilt i prosessen?
    - Er det noen du vil trekke frem av særlig betydning?

Avslutning

- Opplevde du at den norske stat hadde den nødvendige forståelsen av situasjonen i Sudan?
    - Hvilken rolle spilte forskningsinstitutter og frivillige organisasjoner i problemforståelsen?
- Opplevde du at Norges involvering i Sudan skilte seg fra andre fredsengasjement Norge har deltatt i? I så fall på hvilken måte?
- Er det noe du ønsker å tilføye?

Vedlegg 2: Angående intervjuobjekter

Informanten ønsket å være anonym	Diplomat i Utenriksdepartementet med betydelig kjennskap til fredsprosessen i Sudan.	Intervjuet per telefon 10. mai 2016
Jens-Petter Kjemprud	Ambassadør i Khartoum 2010-12. Spesialrepresentant for Sudan og Sør-Sudan i Utenriksdepartementet fra 2014-2016.	Intervjuet per epost-korrespondanse 10.-26. mai 2016