

Masteroppgave

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

André B. Sande

Bistandspolitikk er mer enn bare bistand

En casestudie av det norske engasjementet i Sør-Sudan

Masteroppgave i POL3901

Veileder: Torbjørn L. Knutsen

Trondheim, mai 2017

André B. Sande

Bistandspolitikk er mer enn bare bistand

En casestudie av det norske engasjementet i Sør-Sudan

Masteroppgave i POL3901
Veileder: Torbjørn L. Knutsen
Trondheim, mai 2017

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Abstract

South-Sudan – the youngest state in the world – got its independence in 2011. A referendum concerning their independence was enshrined as a claim in *the Comprehensive Peace Agreement (CPA)* of 2005. Norway has been a key supporter in South-Sudan's struggle for independence. Norway has primarily been one of the most important donor countries, donating more than 13 billion NOK. Adding to the donations, Norway has also taken part in the informal "Troika" formed by USA, Great Britain and Norway. Norway, led by Hilde Frafjord Johnson, was an important part of the peace negotiations between the government in Khartoum and the Sudanese People Liberation Movement (SPLM), which led to the CPA of 2005. Subsequently, looking back at how South-Sudan have become following their independence, it is fair to question why Norway went to such lengths to secure CPA, and that way South-Sudan's independence. The state of South-Sudan is effectively bankrupt, while the people in charge have robbed the state and society of 850 billion NOK. The elite are living their life in lavish luxury, while half of the country is suffering from famine and are refugees in their own country.

The aim for this thesis is to find answers and the reasoning behind why Norway has had a large engagement in a foreign aid project which has obviously not turned out well. By using neoclassical realism (NCR) as a theoretical framework, it will be featured three levels of analysis; systemic level, domestic level and individual level. This thesis argues that the 9/11 attacks and the war on terror put forward by George W. Bush have been predisposing background factors for the Norwegian engagement in Sudan. Had these pieces not been in place it is not very likely that Norway could, or would, have pursued the engagement in the first place. With the entry of the US, Norway got the possibility of playing an important role in the engagement, which could possibly explain the amount of spending and the importance of the project for Norway. As Norway got to play such an important role, the Norwegian model, the Norwegian self-image and Hilde Frafjord Johnson were all crucial for the Norwegian engagement and the large amount of financial and human resources used.

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på min tid som lektorstudent i samfunnsfag ved NTNU – fem fine år jeg ikke ville vært foruten. Å få muligheten til å fordype seg og skrive en oppgave om noe jeg interesserer meg for har vært både krevende og lærerikt. I arbeidet med masteroppgaven er det flere som fortjener min takknemlighet.

Jeg vil først og fremst takke min veileder Torbjørn L. Knutsen. Vi har hatt et godt samarbeid i flere semestre og i flere fag. Takk for at du hele tiden har hatt troen på dette prosjektet, og for at du har stilt de viktige og konstruktive spørsmålene. Dette har bidratt til å gjøre meg mer selvstendig – erfaringer som har vært uvurderlig i både tenke- og skriveprosessen. Jeg setter stor pris på at du alltid har tatt deg tid til en passiar. Tusen takk for de gode og konstruktive samtalene vi har hatt over flere semestre. Jeg vil samtidig rette en stor takk til mine medstudenter, som har gitt meg mye både faglig og sosialt. Videre fortjener min søster en stor takk for korrekturlesning.

En siste takk går til mine foreldre og min kjæreste som alltid har gitt meg inspirasjon og motivasjon.

Eventuelle feil og mangler ved studien er utelukkende mitt ansvar.

André B. Sande,
Trondheim, mai 2017.

Innholdsfortegnelse

Abstract	I
Forord	III
Forkortelser	VII
1 Innledning	1
1.1 <i>Problemstilling</i>	2
1.2 <i>Diskursen om norsk engasjementspolitikk</i>	3
1.2.1 Engasjementspolitikken historie	3
1.2.2 Litteraturgjennomgang	5
1.3 <i>Metode</i>	6
1.3.1 Casestudie.....	6
1.3.2 Kilder og datainnsamling	8
1.4 <i>Fremdriftsplan</i>	9
2 Historisk og empirisk bakgrunn	11
2.1 <i>Historisk bakgrunn: konflikten i Sudan</i>	11
2.2 <i>Norges engasjement i Sudan</i>	15
2.3 <i>Andre land</i>	18
2.3.1 Storbritannia	19
2.3.2 USA	20
2.4 <i>Nyklassisk realisme – et teoretisk rammeverk</i>	22
2.4.1 Systemnivå	23
2.4.2 Persepsjoner og staten	23
2.4.3 Oppsummering av NKR	24
3 Analyse	27
3.1 <i>Systemnivå</i>	27
3.1.1 Interesse av en fredelig og lovregulert verden	27
3.1.2 Relasjon til USA.....	29
3.2 <i>Samfunnsnivå</i>	31
3.2.1 Den norske modellen	31
3.2.2 Norge som fredsnasjon	35
3.3 <i>Individnivå</i>	37
3.3.1 Hilde Frafjord Johnson	37
3.4 <i>Sammenfattende analyse</i>	39
4 Avslutning	43
4.1 <i>Viktigste funn</i>	43
4.1.1 Oppsummerende konklusjon	45
4.1.2 Norges engasjement: sterkt kritisert	45
4.2 <i>Begrensninger ved studien og videre forskning</i>	47
4.3 <i>Epilog</i>	48
5 Litteraturliste	51
Vedlegg 1: Intervjuobjekter	57
Figurer	
Figur 1: Kart over Sudan og Sør-Sudan.....	15
Figur 2: Norsk bistand til Sudan i mill. kr. i perioden 1997-2011.....	18

Forkortelser

AU	Afrikanske Union
CPA	Comprehensive Peace Agreement
FN	Forente Nasjoner
IGAD	Inter-Governmental Authority for Development
NCP	National Congress Party
NGO	Non-governmental organization
NKR	Nyklassisk realisme
SPLM	The Sudanese Peoples Liberation Movement
SPLA	The Sudanese Peoples Liberation Army
UD	Utenriksdepartementet

1 Innledning

Sør-Sudan – verdens yngste stat – fikk sin selvstendighet i 2011 etter at 98 % av befolkningen stemte for uavhengighet fra Sudan. Folkeavstemningen var nedfelt som et krav i fredsavtalen av 2005, *the Comprehensive Peace Agreement (CPA)* – en fredsavtale som endte den nesten 50-år lange borgerkrigen i Sudan. Da Sør-Sudan skulle feire sin første kveld som eget land i 2011 var H.K.H. kronprins Haakon, daværende miljø- og utviklingsminister Erik Solheim og tidligere utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson blant hedersgjestene i Juba (Schjønberg 2011). Sammen med sørsudanerne feiret de opprettelsen av verdens yngste stat. Kronprinsen fikk æren av å tale til den jublende folkemengden:

For mange nordmenn er dette også en historisk dag. Vi har fulgt dere og støttet dere i utfordringene som har ført til denne dagen. Jeg er stolt over at Norge har vært del av det omfattende fredsarbeidet som kulminerte i en avstemning der folket i Sør-Sudan valgte uavhengighet med et overveldende flertall (Ibid).

Norge har, som kronprinsen riktig påpeker, vært en viktig støttespiller for Sør-Sudan i kampen for uavhengighet. Først og fremst har Norge vært et av de viktigste giverlandene til Sør-Sudan (NTB 2014). Fra 1997 til 2005 økte den norske bistanden til Sudan betraktelig, under ledelse av to Bondevik-regjeringer hvor Hilde Frafjord Johnson satt som utviklingsminister. I tillegg til milliarder av norske bistandskroner var Norge en del av den uformelle ”troikaen”, sammen med USA og Storbritannia. Disse tre landene var viktige pådrivere bak fredsforhandlingene som fikk slutt på borgerkrigen i Sudan tidlig på 2000-tallet. Med Hilde Frafjord Johnson i spissen spilte Norge en nøkkelrolle i forhandlingene som førte frem til fredsavtalen i 2005 (Frafjord Johnson 2016: xv). Norge var blant fødselsjelperne for avtalen.

Hvorfor engasjerte Norge seg slik for å få i stand denne fredsavtalen og Sør-Sudans selvstendighet? Allerede tidlig på 2000-tallet brukte Norge påfallende mye ressurser på dette området – en forholdsvis liten, landlåst region midt i Afrika. I ettertid, når vi ser hvordan det har gått med Sør-Sudan i årene etter selvstendighet, er spørsmålet enda mer betimelig. For i etterkant av kronprinsens tale i Juba viste det seg at de nye makthaverne først og fremst var interesserte i å gjøre seg selv rike (The Sentry 2016). I tillegg brøt det raskt ut borgerkrig i det nye landet. Krigen har vart siden 2013. FNs nødhjelpssjef Stephen O'Brian har uttalt at

verden står overfor den største humanitære krise siden 1945 (Kolstadbråten & Radøy 2017). Situasjonen i Sør-Sudan er verre enn den noen gang har vært og er skapt av de lederne som Norge var med på å innsette.

Landet er konkurs. De som har makten har ranet staten og samfunnet for 850 milliarder kroner (Kristiansen 2017). En nylig utgitt rapport av den amerikanske tenketanken *The Sentry* (2016) bygger opp under disse påstandene. Den viser hvordan Sør-Sudans maktelite lever i luksus, samtidig som halvparten av landets befolkning blir utsatt for masseovergrep og lever på flukt i eget land (2016: 2). Kritikken har imidlertid ikke bare haglet mot president Salva Kiir og hans menn. Norge har også blitt kritisert. I 2015 publiserte Den afrikanske union (AU) en rapport om situasjonen i Sør-Sudan. Den kom med sterke anklager mot Norge. Den afrikanske union holder Norge delvis ansvarlig for uroen som kastet Sør-Sudan ut i borgerkrig (Dagbladet 2015). Ved å støtte fredsavtalen fra 2005, som drev fram en ”uansvarlig politisk klasse”, skapte troikaen en ”væpnet makt som ikke ble utfordret politisk”. På bakgrunn av dagens situasjon i Sør-Sudan og Norges særs sentrale rolle er det nærliggende å spørre hvorfor vi har pøst milliarder av kroner inn i et bistandsprosjekt som åpenbart ikke har fungert. Fra 2005 og frem til løsrivelsen i 2011 har Sør-Sudan i snitt fått drøyt en halv milliard kroner i året i norsk bistand (NTB 2014). Til sammen har Norge brukt over 13 milliarder bistandskroner på dette prosjektet. Hvorfor har Norge brukt så enormt mye tid og ressurser på å etablere en stat som åpenbart ikke var levedyktig?

1.1 Problemstilling

Hensikten med denne oppgaven er å identifisere og analysere de viktigste faktorene som kan bidra til å forklare hvorfor Norge valgte å bruke så mye ressurser på Sør-Sudan i perioden 2002-2011. Problemstillingen for denne oppgaven blir dermed som følger: ”*Hvorfor har Norge hatt et stort engasjement og brukt så store ressurser på et bistandsprosjekt som åpenbart ikke har fungert?*”

Denne studien tar dermed sikte på å forklare Norges engasjement i Sudan i perioden 2002-2011. Bakgrunnen for denne tidsbegrensningen er naturlig gitt av de mest sentrale hendelsene i dette bistandsprosjektet. Fredsforhandlingene, fredsavtalen CPA av 2005, Sør-Sudans uavhengighet i 2011, samtidig som det var i begynnelsen av denne tidsperioden at norske bistandskroner til Sør-Sudan steg betraktelig og videre stabiliserte seg på et høyt nivå.

Oppgaven vil følgelig kretse rundt Norges sentrale rolle i fredsforhandlingene og for Sør-Sudans uavhengighet, men tar først og fremst sikte på å finne forklaringer på hvorfor og hvordan Norge kunne engasjere seg så kraftig i dette bistandsprosjektet.

I en slik utenrikspolitisk case, her forstått som norsk engasjementspolitikk i favør av Sør-Sudan, er det naturlig nok flere viktige aktører som har hatt betydning for det norske engasjementet. Denne oppgaven vil drøfte disse aktørene. Ved å benytte nyklassisk realisme som teoretisk rammeverk tar studien utgangspunkt i tre analysenivåer: systemnivå, samfunnsnivå og individnivå. Empirien sorteres og analyseres etter disse nivåene, for å finne svar på hvordan egenskaper ved de ulike nivåene har virket inn på det norske engasjementet i Sudan. Mer om dette i slutten av kapittel 2.

1.2 Diskursen om norsk engasjementspolitikk

1.2.1 Engasjementspolitikken historie

Engasjementspolitikk er langt fra noe nytt i norsk utenrikspolitikk (Kristoffersen 2009: 8). Det viktigste veiskillet kom med slutten på den kalde krigen. Tiden etter Sovjetunionens fall var for Norges del preget av økende engasjement og aktivisme på andre områder enn det militære – uttrykt blant annet i den såkalte engasjementspolitikken (Knutsen 2013: 163). Sovjetunionens implosjon åpnet spillerommet for norsk utenrikspolitikk, og det er flere tenkelige grunner til at Norge benyttet mulighetene som fraværet av trusler ga til globalt engasjement (Toje 2010: 210). Misjonerende idealisme er ikke noe nytt fenomen her til lands, da Norge ser på seg selv som en legemliggjøring av universelle verdier (Ibid.). Ledende utenrikspolitikere har trukket linjer tilbake Bjørnson og Nansen. Med uttrykk som kunne vært hentet fra debatten et hundreår tidligere, har de spilt opp Norges evne og plikt til å hjelpe til med å gjøre verden til et bedre sted (Knutsen, Leira & Neumann 2016: 242).

Alle de politiske partiene sluttet opp om engasjementspolitikken. Sovjetunionens fall bidro til en mindre spent sikkerhetssituasjon og det norske handlingsrommet utvidet seg (Toje 2010). Utenrikspolitisk handlingsrom forstås som det settet av handlingsalternativer som er politisk mulige og operativt tilgjengelige for den strategiske ledelsen etter at eksterne og interne rammebetingelser har øvd innflytelse på et beslutningsproblem – det vil si en politisk utfordring eller mulighet (Fermann 2013: 53). Etter Sovjetunionens oppløsning begynte den norske politikken å få i stand samtaler mellom parter i tilsynelatende uforsonlige konflikter.

Denne politikken hentet sin inspirasjon fra den rollen som norske diplomater spilte i Midtøsten-forhandlingene i forkant av den såkalte *Oslo-avtalen* (Knutsen 2013: 164). Etter *Oslo-avtalen* engasjerte Norge seg deretter mer systematisk som tilrettelegger for samtaler og forhandlinger mellom partene i en rekke konflikter, blant annet på Sri Lanka og i Sudan.

Engasjementspolitikken kom i tillegg til den gamle utviklingshjelpen (Knutsen 2013: 164). Den utfyller bistandsarbeidet ved å legge vekt på fredsbygging. Den omfatter tilrettelegging for diplomatiske samtaler med tanke på mekling og konfliktløsning. Dette gjøres i nært samarbeid med flere aktører. For eksempel internasjonale organisasjoner, først og fremst FN. Videre har UD søkt å utvikle partnerskap med både forskningsmiljøer og organisasjoner (Ibid.). Flere bistandsorganisasjoner har blitt trukket inn i dette arbeidet – NGO-er som Flyktinghjelpen, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Redd Barna og Røde Kors har fått store bevilgninger å bruke til arbeidet i den tredje verden. I tillegg har akademiske miljøer blitt trukket med. Norges politiske ledelse har imidlertid alltid vært den drivende aktøren (Knutsen 2013: 164). Gjennom dette har den norske engasjementspolitikken skapt den såkalte ”norske modellen”. Modellen innebærer en tett forbindelse mellom staten, frivillige organisasjoner og forskningsmiljøene. Sudan er et godt eksempel på en case hvor den norske modellen har spilt en viktig rolle.

Kritikere hevder at den norske modellen hemmer en kritisk debatt om bistandens virkning. Terje Tvedt (2009; 2011) er blant de fremste kritikerne. Han bruker flere ulike begreper om politikken på dette området. Blant annet ”sørpolitikken”, ”bistandsindustrien” og ”det bistandspolitiske kompleks” for å nevne noen. Tvedt diskuterer hvordan politikken på området påvirkes og utformes av mange flere aktører enn staten. Det er et miljø på et par hundre organisasjoner; noen av dem har mer enn 1000 ansatte og har fått flere milliarder kroner i støtte bare i Gahr Støres periode (Tvedt 2011). Videre knyttes stadig flere forskningsinstitutt og konsulentbedrifter opp til bistandspolitikken. Tvedt argumenterer for at statsmakt, forskningsinstituttene og sivilsamfunnet har knyttet seg sammen i en ”neo-korporativ struktur” (Toje 2010; Tvedt 2009). Uavhengig av resultater har de tre, gjennom å spille på lag, frembrakt en enorm budsjettvekst. Dette er imidlertid ingen tjent med, hevder Tvedt. På denne måten vil hverken staten eller organisasjonene lære av feilene sine. Organisasjonene vil tone ned kritikken av statens adferd og i stedet reproducere statens herskende oppfatninger (Tvedt 2009).

1.2.2 Litteraturgjennomgang

Etter Sovjetunionens oppløsning har norsk freds- og engasjementspolitikk, som beskrevet ovenfor, etter hvert blitt en synlig del av vårt lands utenrikspolitikk. Av den grunn har det også blitt skrevet en del om temaet. Terje Tvedt har som nevnt vært kritisk til de tette båndene mellom de ulike sektorene i den norske modellen. Andre har skrevet mer konkret om den norske innsatsen i de ulike konfliktene, og videre vurdert innsatsens vellykkethet og mislykkethet. Det meste av den norske forskningslitteraturen om norsk engasjementspolitikk har her fokusert på engasjementets resultater og praksis (se bl.a. Waage 2005; Sørbo 2010). Utenriksdepartementets evalueringer av den norske diplomatiske innsatsen i ulike konflikter har stort sett fokusert på det Norge har fått til i de ulike prosessene. Deres evalueringer har dermed vært utelukkende positive til engasjementspolitikkenes resultater. Øyvind Østerud (2006: 310-311) argumenterer på sin side for at norsk fredsmekling og arbeid for fred sjelden er vellykket, og bruker blant annet Sri Lanka som eksempel.

Ada Nissen (2015) og Lene Kristoffersen (2009) fokuserer på beveggrunnene for norsk freds- og engasjementspolitikk, og ikke bare på praksis og resultater. I ”The peace architects: Norwegian Peace Diplomacy Since 1989” diskuterer Nissen (2015) graden av vellykkethet i ulike fredsprosesser, betydningen av enkeltindivider og hvordan Norge ofte overvurderer sin evne til å forhandle frem fred i andre lands borgerkriger. I ”Interesser i norsk engasjementspolitikk” fokuserer Kristoffersen (2009) på hvilke interessebaserte og verdibaserte motiver som driver norsk engasjementspolitikk. Felles for både Kristoffersen og Nissen er at begge er komparative studier. De undersøker en rekke land, deriblant Sudan. Selv om det er viktig å få kunnskap om generelle trekk ved norsk freds- og engasjementspolitikk, er det ofte ulike faktorer og variabler som spiller inn i de ulike engasjementene. Derfor kan det være nyttig å undersøke én enkelt case nærmere. Ida Kristine Bjørvik (2016) har foretatt en utenrikspolitisk analyse (UPA) av Norges fredsengasjement i Sudan, med fokus på hvilken politikk Norge førte som tredjepart og hvilke motiver som kan forklare denne politikken.

I denne studien ønsker også jeg å studere det norske engasjementet i Sudan. På samme måte som Bjørvik (2016) søker jeg å belyse de viktigste faktorene bak engasjementet, men i motsetning til hennes studie vil ikke fredsengasjementet og fredsforhandlingene være i hovedfokus. Fredsforhandlingene vil naturlig nok diskuteres, men inngangsporten i denne oppgaven er den norske engasjementspolitikken overfor Sør-Sudan i sin helhet. Denne oppgaven benytter samtidig et annet teoretisk rammeverk, i form av nyklassisk realisme.

Avslutningsvis i sin masteroppgave anbefaler Bjørvik (2016) at fremtidige studier bør vie større oppmerksomhet til USAs betydning for det norske engasjementet. Dette er noe jeg vil gå nærmere etter i sømmene, og det er en av begrunnelsene for å bruke nyklassisk realisme (NKR). Kort oppsummert er hensikten med oppgaven å identifisere og analysere de viktigste faktorene som kan bidra til å forklare hvorfor Norge valgte å bruke så mye tid og ressurser på Sør-Sudan. Her skal argumenter underbygges ved hjelp nyklassisk realisme.

1.3 Metode

Jeg vil først argumentere for at casestudium er den mest hensiktsmessige metoden for denne oppgavens problemstilling. Videre følger en redegjørelse for kilder og datainnsamling. Her gjør jeg rede for bruk av dokumentanalyse og historisk metode.

1.3.1 Casestudie

En case innebærer et romlig avgrenset fenomen observert på et enkelt tidspunkt eller over en begrenset tidsperiode (Gerring 2007: 19). Casen utgjør med andre ord det tids- og romavgrensede fenomenet en studerer. Ofte er nasjonalstaten den arketypiske casen. Denne studien fokuserer på Norges engasjement i Sudan i et relativt avgrenset tidsperspektiv. Perioden som undersøkes er primært fra 2002 til 2011. Formålet med oppgaven er å finne svar på hvorfor Norge har hatt et stort engasjement og brukt så store ressurser på bistandsprosjektet Sør-Sudan. Av den grunn vil det derfor være mest hensiktsmessig med casestudie som forskningsdesign. En casestudie er nemlig en særskilt egnet metode når en søker å forklare hvorfor eller hvordan noe skjedde (Yin 2003: 9). For å svare på min problemstilling om hvorfor Norge har brukt så mye penger på Sør-Sudan må jeg samtidig gå i dybden på hvordan engasjementet kom i stand, samt hvordan Norge, med ulike aktører, organiserte engasjementet.

Gerring (2007: 20) definerer casestudie som en intensiv studie av én eller få enheter. Ikke alle casestudier har generalisering som formål. Lijphart (1971: 691) skiller av den grunn mellom seks ulike typer casestudier: den ateoretiske, den fortolkende, den hypotesegenererende, den teoribekreftende, den teorisvekkende og den avvikende. Forskjellene mellom naturalister og konstruktivistiske kommer klart frem i valget av casestudie. Naturalismen legger vekt på å komme frem til generaliserbare lover, gjennom å observere og avdekke regelmessige mønstre.

Konstruktivismen hevder på sin side at dette alene ikke er nok og fokuserer derfor på fortolkning og betydning av ulike fenomen (Moses & Knutsen 2012: 229). Den ateoretiske og den fortolkende casestudien er derfor av liten interesse for naturalister, da casene blir undersøkt fordi de er av interesse *per se*. I disse to casestudiene trenger ikke casene å ha en generaliserende dimensjon. Dette er noe annerledes enn naturalistenes forståelse av hvordan kunnskap dannes. Naturalistene observerer og avdekker regelmessige mønstre som er antatt å eksistere i verden (Moses & Knutsen 2012: 8). Konstruktivistene hevder på sin side at dette alene ikke er nok. De fokuserer på fortolkning, da de har innsett at de selv er en del av de mønstre de forsøker å forklare. De tre siste typene casestudier – den teoribekreftende, den teorisvekkende og den avvikende – velges når en er interessert i teoribygging. Disse casene passer best under naturalistenes tradisjon, da disse tar sikte på å teste en allerede eksisterende hypotese eller vurdere en teori. Den tredje typen casestudium – den hypotesegenererende – er noe annerledes enn de andre, da den forsøker å formulere absolutte hypoteser. Dens formål er på sikt å utvikle teoretiske generaliseringer der det foreløpig ikke eksisterer teori (Lijphart 1971: 692).

Denne studien er en fortolkende og bearbeidende casestudie. Studien startet i utgangspunktet induktivt og var basert på dyp interesse over dagens situasjon i Sør-Sudan. Dette ligger tett opp mot den ateoretiske studien, i form av å være deskriptivt og i et teoretisk vakuum. Det var først etter å ha innhentet mer inngående kunnskap om temaet at Norges engasjement ble hovedfokus for studien. Det ble tidlig klart at det var flere ulike aktører og faktorer som spilte en viktig rolle for det norske engasjementet. Etter at Norges engasjementspolitikk havnet i fokus ble nyklassisk realisme anvendt som rammeverk for å strukturere studien. Dette ligner en fortolkende casestudie. Hensikten med å benytte rammeverket har ikke vært å teste hvorvidt det norske engasjementet i Sudan stemmer overens med NKR. Hensikten har i stedet vært å belyse engasjementet fra flere nivå.

I tillegg til å være fortolkende er studien bearbeidende. Jeg velger derfor å benytte meg av prosesssporing. George & Bennett (2005: 206) definerer det som: "attempts to identify the intervening causal process – the causal chain and causal mechanism – between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable". Altså vil prosesssporing kunne bidra til å identifisere årsakssammenhengene mellom uavhengige variabler og utfallet av den avhengige variabelen. Dette forutsetter imidlertid at det eksisterer et teoretisk rammeverk, noe denne studien benytter i form av nyklassisk realisme, i tillegg til

den områdespesifikke litteraturen knyttet til engasjementspolitikk. Videre kan prosesssporing bidra til å empirisk vurdere aktørenes preferanser og oppfatninger, deres mål, deres verdier, samt hvordan de forholdt seg til situasjonen de befant seg i (Vennesson 2012: 233; Moses & Knutsen 2012: 225). Til syvende og sist er en casestudie, og prosesssporing, avhengig av at empiriske kilder faktisk eksisterer og er tilgjengelig. Prosesssporing kan kun fungere hvor det er nøyaktighet rundt spesifikke hendelser og prosesser (Vennesson 2012: 237). I denne casens tilfelle er ikke dette gitt, da den omhandler deler av Norges utenrikspolitikk og bærer derfor preg av hemmelighet. Kildene og analysen i denne casen behandles av den grunn med kløkt og nøysomhet.

1.3.2 Kilder og datainnsamling

Nyklassisk realisme fungerer som en rettesnor for innhenting av empiriske data i denne studien. Teorien bidrar til å strukturere innhentet informasjon som ofte kan være forvirrende og uoversiktlig, samtidig som det reduserer eventuelle svakheter i datagrunnlaget. Datamaterialet i studien består først og fremst av dokumenter, både som primær- og sekundærkilder. Dette er hovedsakelig foreliggende data, men jeg vil også innhente egne data. Jeg har hatt en mailkorrespondanse med en diplomat med god kjennskap til casen, i tillegg til Torm Kristiansen. NRK-korrespondenten er kjent som ”stemmen fra Afrika” og var i perioden 2006-2008 kommunikasjonsrådgiver for Sør-Sudans president Salva Kiir. Disse dataene utgjør ikke det viktigste datagrunnlaget i denne studien, men er heller supplerende.

Jeg benytter meg av de dokumenter som er åpent tilgjengelige – som Stortingsmeldinger, taler, redegjørelser, samt forskningsrapporter og dokumenter fra UD's arkiv. Hilde Frafjord Johnson har skrevet flere bøker omkring det norske engasjementet i Sudan. Hun var selv en særs viktig aktør i prosessen og har av den grunn en egeninteresse i fremstillingen. Når en foretar en dokumentanalyse er det derfor viktig at en er bevisst hvem som har skrevet dokumentet og hvilket formål dokumentet er ment å ha. Dette har betydning for hvordan dokumentet kan brukes for å svare på problemstillingen. Jeg velger å benytte disse bøkene da de tilbyr et sjeldent innsyn i prosessen. Alle dokumenter analyseres parallelt med datainnsamlingen. Jeg fortolker meningsinnholdet i dokumentene, noe som er sentralt i en dokumentanalyse (Moses & Knutsen 2012: 214 ; Gerring 2007: 69).

I tillegg til dokumentanalyse, benytter jeg historisk metode. Her handler det om kildekritisk analyse; en kvalitativ teknikk, der jeg søker å tolke meningene og budskapet i tekstene (Kjelstadli 2013: 183). Noen av kildene er selve grunnlaget for å opparbeide kunnskap om det norske engasjementet i Sudan. De anvendes først og fremst fordi de historiske forholdene i Sudan er av stor betydning for forståelsen av dagens situasjon i Sør-Sudan, men også for å kunne forstå det kraftige norske engasjementet. Eksempler på dette er akademiske fremstillinger av Sudans historie, samt bøker og artikler om norsk utenrikspolitikk.

1.4 Fremdriftsplan

Oppgaven er videre delt inn tre kapitler. Kapittel 2 vil ta for seg oppgavens historiske og empiriske bakgrunn. Først en kort redegjørelse av den politiske historien i Sudan. Dette fordi det er nødvendig å forstå historien bak konflikten i Sudan, slik at en videre kan forstå hvorfor Norge har hatt et stort engasjement i favør Sør-Sudan. Deretter følger en redegjørelse av det norske engasjementet – denne studiens forskningsspørsmål. Videre følger en redegjørelse av det britiske og amerikanske engasjementet. For å kunne forstå og videre analysere det store norske engasjementet ved årtusenskiftet er det nødvendig å kartlegge engasjementet til de to andre partene i troikaen. Den empiriske bakgrunnen leder til denne oppgavens teoretiske rammeverk. Mot slutten av kapittel 2 vil jeg derfor redegjøre for nyklassisk realisme. Denne teorien skiller mellom ulike analysenivåer og er dermed med på å strukturere analysen. Kapittel 2 legger dermed grunnlaget for oppgavens analysedel, kapittel 3. Her vil det empiriske materialet, ved hjelp av det rammeverket nyklassisk realisme tilbyr, analyseres på tre nivåer: systemnivå, samfunnsnivå og individnivå. Avslutningsvis, i kapittel 4, vil jeg samle trådene og oppsummere studiens viktigste funn. Jeg vil samtidig diskutere begrensninger ved studien og komme med forslag til videre studier.

2 Historisk og empirisk bakgrunn

Hittil har jeg redegjort for oppgavens tema og problemstilling, samt for oppgavens metodiske tilnærming. Dette kapitlet vil presentere oppgavens historiske og empiriske bakgrunn.

Kapitlet begynner med en redegjørelse for den politiske historien og konflikten i Sudan.

Videre vil jeg presentere hovedlinjene i Norges engasjement i Sudan, helt fra 1960-tallet og frem til i dag. Begge disse elementene sees på som nødvendig for å kunne identifisere de mest sentrale forklaringene på det norske engasjementet, og videre for å drøfte problemstillingen i neste kapittel. De bidrar samtidig til at oppgavens tema blir satt inn i en historisk kontekst.

Deretter vil jeg kort skissere det britiske og amerikanske engasjementet. Dette på bakgrunn av deres medvirkning i troikaen, sammen med Norge, som var helt sentral i fredsforhandlingene som førte frem til fredsavtalen i 2005. For å kunne analysere det store norske engasjementet ved årtusenskiftet er det nødvendig å kartlegge engasjementet til de to andre partene i troikaen. Avslutningsvis i dette kapitlet vil jeg redegjøre for nyklassisk realisme (NKR) – oppgavens teoretiske rammeverk. NKR legger flere analysenivåer til grunn og er således strukturerende for analysen i neste kapittel.

2.1 Historisk bakgrunn: konflikten i Sudan

Sudan er delt i to av en etnisk og religiøs skillelinje: islam i et arabisk nord og kristendom i et afrikansk sør. Landet har lenge båret preg av dette skillet.¹ Som de fleste andre afrikanske land har Sudan en fortid som koloni. Fra 1899 ble Sudan styrt i fellesskap av Egypt og Storbritannia. Britene la imidlertid fra første stund opp til en politikk som skulle gi dem stadig økt innflytelse og Egypt stadig svekket fotfeste (Tvedt 2012: 142). Storbritannia var den dominerende part og på starten av 1920-tallet ble britenes langsiktige plan realisert. En erklæring fra 1922 etablerte Sudan som ett av fire områder, som var reservert britisk overhøyhet. Under britisk styre, frem til selvstendigheten i 1956, ble Sudan styrt som to separate kolonier – nord og sør (Paxal 2012: 2). Nord-sør-skillet ble da videre forsterket.

Sudan har alltid vært en skjør stat. Moderne sudansk historie er karakterisert av konflikt mellom den politiske eliten i hovedstaden Khartoum og krefter i periferien, hvor identitetspolitikk har bidratt til økt opposisjon mot maktsentrum i nord (Rolandsen 2011: 552). Disse

¹ Konfliktene mellom dem kan spores tilbake til den arabiske innvandringen fra slutten av 600-tallet. Det var imidlertid på 1400-tallet at Islam for alvor ble introdusert i landet og med unntak av den sørlige delen ble landet islamisert over tid frem til 1500-tallet. Landet ble splittet mellom et arabisk nord og et afrikansk sør (Paxal 2012).

faktorene er noen av de viktigste årsakene til utbredelsen av væpnede konflikter i landet. Siden uavhengigheten fra Storbritannia i 1956 har Sudan opplevd to borgerkriger. Den første brøt ut like før uavhengigheten ble erklært. Grupper i sør gjorde opprør i 1955 på grunn av følelsen av likegyldighet fra politikerne i nord og manglende engasjement fra kolonimakten Storbritannia.² Krigen tok slutt den 27. februar 1972 da *Addis Abeba-avtalen* ble undertegnet av de to stridende parter, *National Congress Party* (NCP) fra nord og *Sudan People's Liberation Movement* (SPLM) fra sør. Avtalen som ble skrevet under i Etiopias hovedstad sørget for våpenhvile mellom partene i drøye elleve år (Johnson 2011: 39). Fredsavtalen var imidlertid et tvilsomt dokument, uten internasjonale garantister eller noen form for mekanismer for å sikre implementeringen av avtalen (Frafjord Johnson 2016: 4). Til tross for noen år med håp og tro, så brøt avtalen sammen av åpenbare grunner.

Den andre borgerkrigen startet på samme måte som den første – med et opprør. I mai 1983 brøt opprøret ut etter at regjeringen i Khartoum gav ordre om å overføre noen militære styrker fra sør til nord. Dette førte til at flere andre styrker ble med på turen til Khartoum. Denne andre krigen skilte seg fra den første på flere områder. Den tok flere liv, den berørte flere sivile, og den ble kjempet over et enda større territorium. I tillegg var nabolandene mer aktivt involverte i konflikten (Frafjord Johnson 2016: 5). Videre skulle det samtidig vise seg at dette var starten på en langvarig og fastlåst konflikt mellom regjeringen i Khartoum og den sørsudanske geriljabevegelsen SPLM. SPLM vokste seg stadig større under ledelse av John Garang, med økende støtte fra flere naboland, samtidig som staten Sudan utviklet seg i retning av å bli en fundamentalistisk islamsk stat.

Regjeringen i Khartoum var veldig nære å signere en fredsavtale med SPLM i 1989. Regjeringen ble imidlertid kastet i et militærkupp. Det nye regimet, under Omar Hasan Ahmad al-Bashir, bekjente seg til en radikal tolkning av Islam. Det introduserte *Sharia*-lov og ønsket ingen fredsavtale med de kristne afrikanerne i sør (Frafjord Johnson 2016: 5). Den nye regjeringen tiltrakk seg oppmerksomhet fra al-Qaida, som på denne tiden var ute etter et nytt tilholdssted. Al-Qaidas ledere dyrket sine kontakter med Sudans regjering – og da særlig med regjeringens åndelige leder, den radikale islamisten Hassan al-Turabi (Knutsen 2003: 176). Sommeren 1991 sendte Osama bin Laden en liten delegasjon til Sudan for å undersøke

² Mens britene hadde erkjent mangfoldet som eksisterte innenfor Sudan, søkte de nye herskerne i nord større enhet. For dem representerte mangfold et mulig problem som kunne undergrave deres ønske om å bygge en islamsk arabisk stat (Ibid.)

forholdene i landet nærmere. Bin Laden var i tvil, men lot seg overtale, og høsten 1991 flyttet hele al-Qaidas ledelse til Sudan sammen med mellom 1000 og 1500 av organisasjonens beste og mest erfarne krigere. Bin Laden gjorde store investeringer i Sudans næringsliv (Ibid.: 177). På bakgrunn av Sudans radikale islamisme og tilknytning til al-Qaida ble landet i 1993 satt på USAs liste over stater som støtter terrorisme (Kristoffersen 2009: 49).

I løpet av disse årene flammert den andre borgerkrigen opp. Det kom til flere splittelser innad i SPLM/A – frigjøringsbevegelsen og frigjøringshæren fra sør. Det ble gjort flere forsøk på gjenforening gjennom 1990-tallet³, for så å videre få en slutt på borgerkrigen (Frafjord Johnson 2016: 6). Men krigen fortsatte. Den regionale samarbeidsorganisasjonen IGAD (Inter-Governmental Authority for Development) forsøkte i 1993 å få i gang fredsforhandlinger mellom nord og sør (Rolandsen 2013: 78). IGAD la frem et utkast til en prinsipperklæring, ”Declaration of Principles”, som slo fast Sør-Sudans rett til selv å bestemme sin fremtidige status (Piene 2014: 209). Dette var imidlertid noe Khartoum ikke var villige til å skrive under på, da de kunne risikere at alle landets naturressurser ville havne i hendene på sørsudanerne. Ved begynnelsen av det nye årtusen viste dermed krigen ingen tegn til å ta slutt, og den internasjonale interessen stilnet (Rolandsen 2013: 78).

Dette endret seg i 2001 med 11. september og valget av George W. Bush som USAs president (Piene 2014; Frafjord Johnson 2016; Rolandsen 2013). Dette bidro til at den internasjonale støtten beveget seg i SPLMs favør. I tillegg hadde SPLM, etter flere splittelser, vokst seg sterkere og mer samlet enn tidligere. De kunne nå forhandle på vegne av hele det sørlige Sudan (Rolandsen 2013: 79). Videre begynte den amerikanske regjeringen å konfrontere stater som støttet terrorisme. Etter påtrykk fra USA tilbød regjeringen i Khartoum seg å samarbeide med Washington i kampen mot terrorisme (Vraalsen 2005: 79). Flere faktorer muliggjorde dette. Den radikale islamisten al-Turabi hadde mistet innflytelse i Sudan på midten av 90-tallet, parallelt med USAs press på Sudan (Knutsen 2003: 192). Grunnen hadde forvitret under bin Laden og hans organisasjon i løpet av 1995 – og året etterpå var bin Laden forduftet fra Sudan, med god hjelp fra al-Turabi. Samtidig som regjeringen i Khartoum ville samarbeide med Washington, åpnet de også for å samarbeide med opprørerne i sør (Frafjord Johnson 2016: 6).

³ I 1993 var Kirkens Nødhjelp involvert i et initiativ som tok sikte på å samle de ulike fraksjonene i SPLM/A (Kristoffersen 2009: 45).

USA, Storbritannia og Norge opprettet ved årsskiftet 2001/2002 den såkalte *troikaen*, hvor de formaliserte en felles forståelse for fredsprosessen (Rolandsen 2013: 79). De tilbød sin assistanse til fredsforhandlingene som ble drevet frem av IGAD Partners Forum og ble etter hvert den mest dynamiske part i forhandlingene (Frafjord Johnson 2016: 7). Forhandlingene bar frukter⁴. Sudans første visepresident Ali Osman Taha og lederen av sørlige Sudans SPLM/A, John Garang, forhandlet direkte med hverandre fra 2003. En nesten 20-måneders lang forhandling bak lukkede dører: en avtale, *the Comprehensive Peace Agreement*, (CPA), ble endelig undertegnet den 9. januar 2005, og endte den nesten 50-år lange borgerkrigen i Sudan (Frafjord Johnson 2016: xv). Den markerer også den første gjensidig avtalte løsrivelsen i Afrika (Rolandsen 2013: 76).

John Garang, lederen av SPLM/A, ble 9. juli 2005 valgt som første visepresident i Sudan (Frafjord Johnson 2016: 10). Under tre uker senere døde Garang i en helikopterstyrt. Salva Kiir ble valgt som ny leder av SPLM/A. Det var en del trøbbel i årene etterpå. Implementeringen av CPA gikk ikke som den skulle og SPLM ble suspendert fra å delta i regjeringen i Khartoum (Vraalsen 2005: 82). Et av vedleggene i fredsavtalen inneholdt detaljerte regler for hvordan avtalen skulle gjennomføres i løpet av interim-perioden på seks år. Regjeringen i Khartoum ble blant annet gitt seks år på å vise seriøsitet med CPA og en bedre fremtid for marginaliserte mennesker (Frafjord Johnson 2016: 12). Videre var ett av kravene i avtalen at det skulle holdes et valg i 2010. På tross av gode intensjoner ble valget preget av mye ureglementert. Det var klart at partene bare ventet på folkeavstemningen om sørsudansk uavhengighet, som var et annet krav nedfelt i fredsavtalen. Folkeavstemningen ble holdt den 9. januar 2011, og befolkningen i sør var nesten enstemmige. Hele 98,8 % av befolkningen stemte i favør løsrivelse og selvstendighet (Frafjord Johnson 2016: 15).

Salva Kiir ble president i det nye landet og talte til befolkningen i deres nye hovedstad Juba den 9. juli 2011. Sør-Sudan hadde blitt en selvstendig stat. Gleden var stor, men den ble kortvarig. Det brøt ut voldelige opprør i Juba i desember 2013, noe som ble starten på en langvarig borgerkrig. Våren 2017 er landet fortsatt i full krig, og den humanitære krisen er større enn på noe annet tidspunkt.

⁴ I juli 2002 ble Machakos-protokollen underskrevet. Dette var første steg i riktig retning med tanke på en fremtidig fredsavtale. Den slo fast at islamsk lovgivning kun gjaldt for nordlige Sudan (Rolandsen 2011: 555).

Nødhjelp. Sistnevnte opererte både i sør og nord, mens Norsk Folkehjelp konsentrerte sin virksomhet om de sørlige delene av landet (Kristoffersen 2009: 44).

Første gang den norske regjeringen kom på banen i et forsøk på å få i stand en politisk løsning mellom regjeringen i Khartoum og SPLM var i 1993 (Vraalsen 2005: 77). Saken ble holdt utenfor offentlighetens søkelys og var kjent bare for noen få. I løpet av en ettårsperiode ble det arrangert en rekke hemmelige møter i Norge mellom den sudanske regjeringen og SPLM (Kristoffersen 2009: 45). Framgangsmåten var den samme som Norge fulgte i sine forsøk på å framforhandle en varig politisk løsning mellom Israel og Den palestinske frigjøringsorganisasjonen, PLO, på samme tid (Vraalsen 2005: 77). Forhandlingene førte imidlertid ikke fram. Partene i Sudan var ikke modne for en løsning på dette tidspunktet.

Norske myndigheter fulgte den humanitære og politiske utviklingen i Sudan nøye utover på 1990-tallet for å se hvordan man best kunne støtte forsøk på å bedre situasjonen for den lidende befolkningen i de krigsherjede områdene i Sør-Sudan (Vraalsen 2005: 78). Fra 1993 spilte også et regionalt initiativ, IGAD, en økende rolle i fredsarbeidet (Kristoffersen 2009: 46). De hemmelige møtene og det norske forsøket på en fredsløsning ble ikke tatt godt i mot av IGAD. Det ble oppfattet som et ødeleggende soloutspill, og Norge fikk dermed klar beskjed om å holde fingrene av fatet (Piene 2014: 210). Av den grunn valgte Norge å støtte det regionale initiativet. Videre ble Norge invitert til å delta da IGAD etablerte gruppen ”Friends of IGAD” i 1995 (Kristoffersen 2009: 46). Statssekretær Jan Egeland deltok på disse møtene på vegne av Norge i de første årene. Etter regjeringsskiftet i 1997 overtok Hilde Frafjord Johnson stafettpinnen fra Egeland. Hun deltok på møtene i det som nå ble kalt IGAD Partners Forum. Frafjord Johnson tok etter hvert over formannskapet i forumets Sudan-gruppe sammen med en italiensk representant (Ibid.).

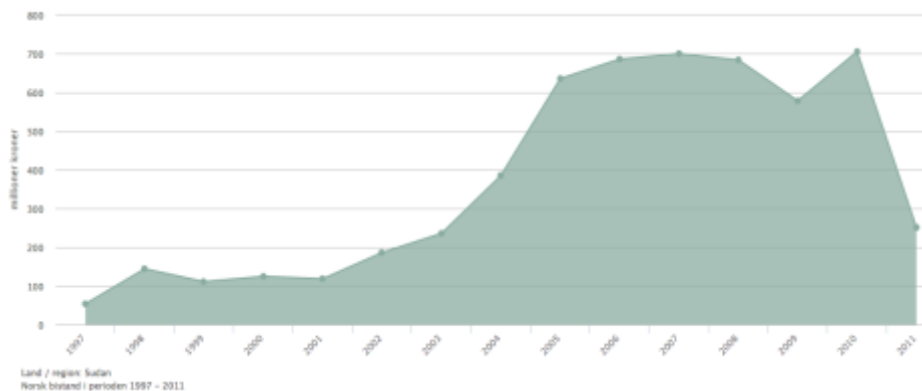
Noe av det første Frafjord Johnson gjorde da engasjementet for Sudan virkelig tok til var å opprette et eget Sudan-team innad i UD. Hun hentet bevisst inn forskere og folk med spesialkompetanse. Kjell Hødnebo ble hentet fra Norad (Piene 2014: 242). Han var også representant for det akademiske miljøet ved Universitetet i Bergen. Halvor Aschjem ble hentet inn fra Kirkens Nødhjelp og ble raskt utnevnt til stedlig representant for Norge med kontor både i Khartoum og Nairobi. Videre ble Sudan-forskeren Endre Stiansen sendt til IGAD-sekretariatet som rådgiver (Ibid.: 250). I tillegg ble Tom Vraalsen utnevnt til FNs spesialutsending for humanitær bistand til Sudan. Det norske Sudan-temaet hadde dermed

opprettet et godt kontaktnettverk, med sentrale aktører i flere kanaler. Som nevnt ovenfor, så valgte det norske Sudan-teamet å støtte det regionale initiativet, gjennom IGAD.

Blant norske, britiske og amerikanske representanter i IGADs partnerforum pågikk det uformelle samtaler om å forme en egen trio for å koordinere innsatsen (Piene 2014: 249). Ideen om å etablere en ”troika” ble født etter flere mislykkede forsøk på forhandlinger i år 2000. Bakgrunnen for etableringen av troikaen var behovet for en smalere gruppe, med god kunnskap og relasjon til begge parter i konflikten: USA med sin supermaktyngde og rikholdige arsenal av både gulrot og pisk, Storbritannia med sine kolonihistoriske røtter i Sudan og et godt utviklet nettverk i Khartoum, og Norge, med et nettverk av kontakter som ingen andre i landet selv – grunnet innsatsen til Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp (Piene 2014: 250). Senhøsten 2001 er gruppa som senere skal bli kjent som ”troikaen”, formelt på plass på høyt politisk nivå, bestående av Norge, USA og Storbritannia. Troikaen spilte en helt sentral rolle som tilrettelegger og pådriver av fredsprosessen (Kristoffersen 2009: 46). Et vendepunkt verdt å nevne er Machakos-protokollen som ble signert i 2002. Den la grunnlaget for den omfattende fredsavtalen CPA tre år senere (Rolandsen 2011: 555). Norge var med andre ord en av de viktigste aktørene i forhandlingene som førte frem til fredsavtalen i 2005.

I tråd med fredsforhandlingene, og Norges økte rolle som fredsmekler i konflikten i Sudan, økte også norske bistandskroner til Sudan betraktelig. Både i 2005 og i 2008 var Norge vertskap for de internasjonale giverlandskonferansene for Sudan. Nedenfor (figur 2) vises statistikk over norsk bistand til Sudan fra Hilde Frafjord Johnsons inntreden som utviklingsminister i 1997, frem til og med Sør-Sudans selvstendighet i 2011. Figuren viser bistand til hele Sudan. Det går ikke frem av tallene hvor mye som har gått til Sudan og hvor mye som har gått til Sør-Sudan, men i årene 2005-2011 skal minst to tredeler av pengene ha gått til Sør-Sudan (NTB 2014). Av den grunn er det derfor nærliggende å tro at dette også var tilfelle før 2005.

Figur 2: Norsk bistand til Sudan i mill. kr. i perioden 1997-2011



Kilde: (Norad 2016)

Figur 2 viser altså at norsk bistand til Sør-Sudan økte betydelig fra 1997 og frem til fredsavtalen i 2005. Dette var en periode hvor Frafjord Johnson var norsk utviklingsminister, samtidig som hun spilte en helt sentral rolle i fredsforhandlingene i Sudan. Den største økningen kom fra 2003 til 2005 – de to årene før avtalen ble underskrevet. Videre viser figuren at bistanden stabiliserte seg på omtrent samme nivå etter at fredsavtalen ble undertegnet. Fra 2005 og frem til Sør-Sudans selvstendighet i 2011 fikk Sudan gjennomsnittlig 670 millioner i året, hvorav to tredeler av disse gikk til Sør-Sudan. Til sammen har Norge brukt over 13 milliarder bistandskroner på dette prosjektet. Dette på et land som i 2010 hadde om lag 10 millioner innbyggere og et bruttonasjonalprodukt (BNP) på 15 milliarder dollar – omtrent 9000 norske kroner per innbygger (Verdensbanken 2017). Uten å gå nærmere inn på hvordan et lands BNP måles og hvor Norge har kanalisert pengene i Sør-Sudan, så har det faktum at Norge har gitt en halv milliard kroner i året over flere år bidratt til å utgjøre en anelig del av Sør-Sudans økonomi. Med denne statistikken som bakteppe og med dagens situasjon i Sør-Sudan friskt i minne er det på sin plass å ta opp igjen denne oppgavens problemstilling: ”*Hvorfor har Norge hatt et stort engasjement og brukt så store ressurser på et bistandsprosjekt som åpenbart ikke har fungert?*”.

2.3 Andre land

Ovenfor har jeg gjort rede for den politiske historien i Sudan og for det norske engasjementet i landet. Siden Norge var del av den såkalte troikaen sammen med Storbritannia og USA er det samtidig på sin plass med en kort redegjørelse av det britiske og amerikanske engasjementet. Troikaen var, som nevnt tidligere, helt sentral i fredsforhandlingene som førte

frem til fredsavtalen i 2005. For å kunne forstå og videre analysere det store norske engasjementet ved årtusenskiftet er det derfor nødvendig å kartlegge engasjementet til de to andre partene i troikaen. Spesielt USAs inntreden, som var helt essensiell for den rollen både troikaen og Norge fikk spille i fredsforhandlingene.

2.3.1 Storbritannia

Troikaen, bestående av Norge, USA og Storbritannia, kom formelt på plass på høyt politisk nivå senhøsten 2001. Bakgrunnen for etableringen av troikaen var behovet for en smalere gruppe for å effektivisere og koordinere innsatsen (Piene 2014: 249). Med sine koloni-historiske røtter og et godt utviklet nettverk i Khartoum var Storbritannia en naturlig del av troikaen.

Når det gjelder det britiske engasjementet er kildetilfanget magert.⁵ Dette er interessant i seg selv. For dersom Storbritannia hadde vært en ledende driver i troikaen, hadde det nok vært flere nedskrevne kilder. Det ville også ha vært flere kilder i Storbritannia selv – for eksempel flere henvendelser fra den britiske regjeringen til Parlamentet, samt flere debattinnlegg i Parlamentet. Et søk på *Hansard*, den redigerte oversikten over hva som har blitt sagt i Parlamentet, viser at det britiske engasjementet i Sudan sjelden har vært på dagsorden.

Som en tidligere koloni var det britiske engasjementet i Sudan et tradisjonelt forsvar av koloniale besittelser. Sudan lå hele tiden under ”Foreign Office”, og da under Midtøsten-avdelingen i britisk UD. Siden Storbritannia styrte Sudan sammen med Egypt, og fordi både Egypt og Sudan var strategisk viktige land på grunn av Nilen og Suezkanalen, lå det derfor ikke under ”Colonial Office”. Britene så av den grunn på Sudan som en del av sin Midtøsten-politikk, og la naturlig vekt på det arabiske synspunktet. De støttet Egypt og Khartoum som var mot retten til selvbestemmelse for sør – og har helt siden kolonitidens dager vært imot å dele Sudan (Piene 2014: 251). Etter at USA gikk sammen med Norge om å støtte Sør-Sudans rett til selvbestemmelse var det strid innad i troikaen. Det var på dette området at motsetningene var størst mellom de tre landene. For Storbritannia var dette et åpenbart dilemma. De ble trukket mellom tradisjonelle, strategiske og koloniale interesser, som innebar støtte til hele Sudan på den ene siden, og hensyn til USA og alliansepartnere, som støttet Sør-

⁵ Det har ikke blitt skrevet like mye om briteres engasjement som det norske og amerikanske. Det kan imidlertid være at det finnes flere skrevne kilder, men at de er klausulbelagte.

Sudan, på den andre. Storbritannia falt til slutt ned på USAs side og ble enig med det norske og amerikanske standpunktet om at troikaen skulle støtte Sør-Sudans selvbestemmelsesrett.

Basert på det magre kildetilfanget, samt britenes dilemma mellom tradisjonelle hensyn og allierte, ser det ut til at Storbritannia førte en svært forsiktig politikk i Sudan, men at de lot seg overtale av Norge og USA til å la Sør-Sudan få rett til selvstyre. I denne overtalelsen spilte USA en nøkkelrolle og terrorangrepet 11. september ble et vendepunkt.

2.3.2 USA

For USAs del ble forholdet til Sudan stadig forverret utover på 1990-tallet. Den nye regjeringen som tok makten i Sudan i 1989 bekjente seg, som tidligere nevnt, til en radikal tolkning av Islam. Regjeringens åndelige leder, den radikale islamisten Hassan al-Turabi, dyrket sine kontakter med al-Qaidas ledere og i 1991 flyttet hele al-Qaidas ledelse til Sudan. På bakgrunn av landets radikale islamisme og tilknytning til al-Qaida ble landet i 1993 satt på USAs liste over stater som støtter terrorisme (Kristoffersen 2009: 49). Det var i løpet av 1993 at USA for alvor ble oppmerksomme på hvilken formidabel trussel Osama bin Laden var for landets sikkerhet (Knutsen 2003: 190). De hadde fått sine første anelser i forbindelse med bombeaksjonen i Aden i 1992 og bombeeksplosjonen i New Yorks World Trade Center i februar 1993. Det var imidlertid det nye regimet i Sudan, med en radikal tolkning av Islam, som rettet USAs oppmerksomhet mot landet.

I 1998 ble bin Laden og hans al-Qaida-nettverk en av de viktigste prioriteringene i USAs kamp mot terrorisme (Knutsen 2003: 208). President Clinton undertegnet samme år et hemmelig dokument hvor han godkjente ”aksjoner som kunne medføre dødsfall”. Den 7. august 1998 gjennomførte al-Qaida et bombeattentat mot USAs ambassader i Dar-es-Salaam og i Nairobi (Leraand 2015; Knutsen 2003; Astill 2001). To uker etter kom USAs reaksjon: på president Clintons ordre, slo amerikanerne til mot al-Qaidas installasjoner i Afghanistan og Sudan (Knutsen 2003: 227). Clinton hadde et nært forhold til Storbritannias statsminister Tony Blair, som ga sin fulle støtte til Clintons avgjørelse. Rakettene som ble skutt mot Sudan var en teknisk suksess og traff sitt mål med beundringsverdig presisjon. Den farmasøytiske fabrikken al-Shifa, som lå midt i Khartoum, var ifølge CIAs opplysninger produsenter av kjemiske våpen. Etter at fabrikken hadde blitt fullstendig ødelagt, ble det klart for alle at dette slett ikke var tilfelle (Knutsen 2003; Wright 2008; Piene 2014).

Under president Clinton var det amerikanske engasjementet i Sudan tuftet på en ikke-innblandings-politikk hvor man stort sett begrenset seg til å fordømme regimet i Khartoum (Vraalsen 2005: 79). Clinton hadde ansett Sudan som et problemområde, og innført sanksjoner og boikott, men USA var ingen drivende part i fredsprosessene (Morgenbladet 2005). Dette ble det endringer på da Bush tok over som USAs president i 2001. Han førte en aktiv Afrikapolitikk og USA gikk inn i et konstruktivt engasjement. Etter 11. september ble samtidig amerikanske sikkerhetsinteresser viktige for amerikansk Sudan-politikk, ikke minst med tanke på anti-terror (Frafjord Johnson 2011; Kristoffersen 2009). Bush ville ende konflikten mellom det kristne Sør-Sudan og det shariastyrte regimet i Khartoum. Som det står i USAs National Security Strategy (NSS) fra 2002:

The war on terrorism is not a clash of civilizations. It does, however, reveal the clash inside a civilization, a battle for the future of the Muslim world. This is a struggle of ideas and this is an area where America must excel (NSS 2002: 31).

For USA var dette en ideers kamp, og på dette området var USA nødt til å utmerke seg. Ingen enkeltpolitiker var mer betydningsfull for fredsslutningen i Sudan i 2005 enn president George W. Bush, og få har hatt større betydning for at Sør-Sudan til slutt valgte selvstendighet (Tvedt 2012: 204). Bush hadde behov for å vise at han ikke bare ville krige, som i Afghanistan og Irak, men også ha et diplomatisk engasjement. Fra den aller første dagen han ble president, satte han Sudan og Sør-Sudan øverst på dagsordenen.

Det var en bred Sudan-lobby i USA. Dette var noe diplomaten jeg pratet med slo fast da han sa at Sudan-spørsmålet nesten var det eneste som samlet Kongressen, fra det ytterste høyre til de svarte på venstresiden av demokratene. Som det er blitt nevnt flere ganger tidligere, så var det terrorangrepet den 11. september som virkelig førte til at USA intensiverte sitt engasjement i Sudan. USAs ferske president Bush fikk raskt et stort press på seg både fra konservative kristne, som stod last og brast med opprørerne i Sudan av religiøse grunner, fra Kongressen og fra mediene om å ta grep i Sudan (Piene 2014: 248). Bush ble selv personlig engasjert, og fikk etter hvert tilsendt informasjon fra sin nevø, som var en av aktivistene i Sudan-spørsmålet i USA. Det var først med USAs inntreden i troikaen at en løsning på konflikten var mulig. Men det var ikke problemfritt. USA ønsket i utgangspunktet å bli kvitt det islamistiske regimet i Khartoum og så for seg et sekulært og demokratisk Sudan under

ledelse av John Garang (Piene 2014: 251). Garang og SPLM gjorde det klart at de ville få slutt på den islamistiske elitens hegemoni, men de krevde samtidig sin etterlengtede rett til selvbestemmelse. Dette kunne USA gå med på, og med sin makttyngde, og sitt arsenal med strenger å spille på, var deres rolle helt essensiell for at troikaen fikk muligheten til å spille en viktig rolle i fredsforhandlingene som førte frem til CPA i 2005.

2.4 Nyklassisk realisme – et teoretisk rammeverk

Den empiriske bakgrunnen viser at USAs inntreden i Sudan har vært avgjørende for fredsslutningen i 2005. Mye tyder på at det er samarbeidet med USA som har gjort at det norske engasjementet har blitt så dypt og at Norge har brukt så store ressurser på Sør-Sudan. I tillegg var Norge godt forberedt da de fikk muligheten. Dette er noe jeg vil gå nærmere etter i sømmene. Av den grunn velger jeg å benytte nyklassisk realisme (NKR) som teoretisk rammeverk. Dette vil i neste kapittel benyttes som instrument for å analysere det norske engasjementet i konflikten i Sudan, og da først og fremst i favør av Sør-Sudan. Først vil jeg imidlertid gå litt nærmere inn på nyklassisk realisme og hvordan denne teoriretningen forklarer utenrikspolitisk adferd med utgangspunkt i flere analysenivåer.

Den nyklassiske realismen kan sees på som en tredje generasjons realisme. Den ble til som en kritikk av nyrealismen.⁶ Nyklassisk realisme, (NKR), kritiserer nyrealismen for ensidig fokus på systemnivået og mangelen på innenrikspolitiske variabler (Rose 1998). NKR sier på sin side at systemnivået betyr veldig mye, men at dette alene ikke kan forklare alt ved en stats oppførsel. Den grunnleggende tesen i nyklassisk realisme er at staters utenrikspolitiske adferd, forklares gjennom strukturen til det internasjonale systemet av stater, men også gjennom kognitive og innenrikspolitiske variabler (Toje & Kunz 2012: 5). Dette betyr i første rekke at systemnivået legger føringer på beslutningstakerne i utforming av utenrikspolitikk. Videre må de samme beslutningstakerne dessuten mønstre innenrikspolitiske krefter for å sette denne politikken ut i livet (Sørli 2014; Toje & Kunz 2012). På denne måten legger nyklassisk realisme flere analysenivåer til grunn. Den empiriske bakgrunnen tidligere i kapitlet viser at det norske engasjementet i Sudan kan forklares med utgangspunkt i flere analysenivåer og nyklassisk realisme er således et passende rammeverk.

⁶ Nyrealismen sier at den anarkiske, internasjonale strukturen forklarer det meste av statsadferd (Waltz 1959). Dette innebærer at stater er utsatt for trykk og press fra den internasjonale strukturen. Stater blir dratt i ulike retninger, og deres adferd er i veldig stor grad påvirket av slike ytre systemimpulser.

2.4.1 Systemnivå

I analyser av utenrikspolitikk starter nyklassisk realisme med den grunnleggende antakelsen, på samme måte som nyrealismen, om at det internasjonale systemet er anarkisk og at internasjonal politikk er en kamp mellom stater som ønsker en bedre og mer sikker posisjon i det internasjonale systemet⁷ (Reichwein 2012: 38). Nyklassisk realisme hevder videre at den grunnleggende ambisjonen i en stats utenrikspolitikk formes og drives av statens posisjon i det anarkiske systemet som den er en del av. Den nyklassiske realismen fremmer argumentet om at en stats utenrikspolitikk hovedsakelig, men ikke bare og ikke alltid, drives av systemiske faktorer (Reichwein 2012: 39). Disse faktorene skaper både begrensninger og insentiver, samtidig som den innskrenker statens mulige handlingsrom når det kommer til utenrikspolitiske beslutninger. I denne oppgavens tilfelle vil systemnivået kretse rundt USAs inntreden i Sudan. Den nyklassiske realismen vil rette oppgavens oppmerksomhet mot det internasjonale systemet og mot stormakten USA. Denne teorien vil skape forventninger om at USAs interesser i Sudan har trukket Norge med seg; at gjennom sine sikkerhetspolitiske bindinger til USA har Norge fått anledning til å spille en mer sentral rolle i Sudan. Systemnivået kan på denne måten bidra til å forklare det norske engasjementet og den store ressursbruken på Sør-Sudan rundt årtusenskiftet. I analysekapitlet vil jeg derfor diskutere hvorvidt den utenrikspolitiske ledelsen la vekt på relasjonen til USA og sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn når det kommer til engasjementet i Sudan.

2.4.2 Persepsjoner og staten

I tillegg til systemnivået ser NKR på den kognitive faktoren som et viktig aspekt i utenrikspolitikk. Kjerneargumentet er at maktfordelingen mellom stater er et spørsmål om persepsjonen⁸ til de utenrikspolitiske beslutningstakerne (Reichwein 2012: 42). Dette baseres på den bestemte statens situasjon og maktkapabiliteter, miljøet de er en del av, samt truslene staten blir konfrontert med. Utenrikspolitiske avgjørelser er dermed ikke bare avhengige av objektivt, gitte faktorer, men også hvordan sentrale beslutningstakere subjektivt oppfatter systemnivået. Oppgavens empiriske bakgrunn har blant annet vist at Hilde Frafjord Johnson var helt sentral da Norge fikk muligheten til å spille en viktig rolle. I analysekapitlet vil jeg derfor legge vekt på både hennes og andre sentrale beslutningstakers identitet og ideer knyttet til det norske engasjementet i Sudan.

⁷ Anarki og maktbalanse sees med andre ord på som de avgjørende ordensprinsippene i internasjonal politikk.

⁸ Persepsjon er den første mellomliggende variabelen i den nyklassiske realismens rammeverk. Denne ligger mellom det systemiske presset og den faktiske utenrikspolitiske adferden

Nyklassisk realisme åpner videre den såkalte "black-box"-en og undersøker statens indre mekanismer ytterligere (Reichwein 2012: 43). For at dette skal kunne benyttes i det analytiske rammeverket, innebærer dette at en må kjenne til hvordan de statlige institusjonene og forholdet mellom stat og samfunn fungerer. Den nyklassiske realismen benytter et ovenfra-og-ned perspektiv når en undersøker statens rolle i utenrikspolitikken. Det er systemnivået som i siste instans definerer parameterne som former og driver en stats utenrikspolitikk. Men det er statsoverhodet, ministre, ulike politiske institusjoner og byråkratiet – den utøvende makt – som er best egnet til å vurdere den internasjonale situasjonen og som dermed er best rustet til å definere statens utenrikspolitikk i tråd med statens nasjonale interesser. I analysen vil jeg derfor legge vekt på å diskutere samarbeidet mellom de ulike sektorene i den norske modellen. Jeg vil også legge vekt på hvorvidt beslutningen om å videreføre engasjementet på starten av 2000-tallet var preget av konsensus eller uenighet, da dette er sentralt i den nyklassiske realismen.⁹ Her spiller samtidig aktørenes identitet og kultur en viktig rolle, og jeg vil derfor se nærmere på det norske selvbildet av Norge som fredsnasjon.

2.4.3 Oppsummering av NKR

Den nyklassiske realismen fokuserer på strukturen til det internasjonale systemet, i tillegg til flere kognitive og innenrikspolitiske aspekter. Dette er blant annet nasjonale interesser, persepsjoner, staten, politisk kultur, lederes psykologi, identitet, samt institusjoner og deres stabilitet og kompetanse (Kunz & Saltzmann 2012; Sørli 2014). På denne måten legger nyklassisk realisme opp til flere analysenivåer. Jeg vil i denne oppgaven benytte systemnivå, samfunnsnivå og individnivå i analysen av Norges engasjement i Sudan. NKR er spesielt egnet når en skal analysere staters utenrikspolitiske adferd i fortid. Dette rammeverket har med andre ord de nødvendige egenskapene for å kunne analysere norsk engasjement i Sudan i perioden 2002-2011 og brukes av den grunn som teoretisk rammeverk i neste kapittel.

⁹ Nyklassisk realisme legger vekt på at stater ikke er enhetlige aktører og at dette har stor betydning for deres utenrikspolitiske handlinger. Enighet eller uenighet vil enten øke eller hemme statens evne til å mobilisere ressursene som er nødvendige for å reagere på det systemiske presset (Reichwein 2012: 44).

3 Analyse

I denne delen av oppgaven vil det empiriske materialet og forklaringer på Norges engasjement i Sudan analyseres ved hjelp av nyklassisk realisme. NKR legger vekt på at strukturelle og systemiske faktorer er avgjørende, men at dette alene ikke kan forklare alt ved en stats adferd. Den grunnleggende tesen i nyklassisk realisme er dermed at staters utenrikspolitiske adferd, forklares gjennom strukturen til det internasjonale systemet av stater, men også gjennom kognitive og innenrikspolitiske aspekter (Toje & Kunz 2012: 5). Nyklassisk realisme har fungert som en rettesnor i innhenting av empiriske data i denne oppgaven. Den er også strukturerende for dette analysekapitlet. Med fokus på både systemiske faktorer og innenrikspolitiske aspekter tar NKR utgangspunkt i flere analysenivåer. Hensikten med denne analysen er ikke å teste hvorvidt det norske engasjementet i Sudan stemmer overens med nyklassisk realisme, men å belyse engasjementet fra flere nivå.

Jeg tar utgangspunkt i tre analysenivåer: systemnivå, samfunnsnivå og individnivå. Dette bidrar til å belyse problemstillingen fra flere sider, samtidig som det bidrar til å trekke sammen flere perspektiver. Teorien, og empirien, leder til systemnivået og jeg velger derfor å starte med forklaringer på systemnivå. Videre går jeg over på samfunnsnivå, og deretter på individnivå. Til slutt i dette kapitlet følger en sammenfattende analyse.

3.1 Systemnivå

3.1.1 Interesse av en fredelig og lovregulert verden

Ved årtusenskiftet og i tiden før 11. september og Bush sin inntreden i presidentstolen var det ingen tegn til at konflikten i Sudan skulle ta slutt. USA fikk et anstrengt forhold til Sudan i løpet av 1990-tallet. Sudan var på USAs liste over stater som støtter terrorisme. Dette på bakgrunn av at Sudans regjering bekjente seg til en radikal tolkning av Islam, i tillegg til deres tette bånd til terrororganisasjonen al-Qaida (Knutsen 2003). Sett bort fra USAs angrep mot al-Qaidas installasjoner i Khartoum i 1998, var det amerikanske engasjementet i Sudan under Clinton tuftet på en ikke-innblandings-politikk (Vraalsen 2005: 79). Dette endret seg i 2001 med 11. september og valget av George W. Bush som amerikansk president. USA gikk nå inn i et konstruktivt engasjement. Med angrepene 11. september ble samtidig amerikanske sikkerhetsinteresser viktige for amerikansk Sudan-politikk. Dette kan også sies å være tilfelle

for Norges del. I en tale under KrFs Bergenskonferanse i 2004 sa daværende statsminister Kjell Magne Bondevik følgende:

Om det ikke hadde gått opp for oss før nå, så var 11. september et ekstremt eksempel på at ustabilitet og konflikt i fjerne strøk kan få dramatiske konsekvenser i vår del av verden ... 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 ... 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 knytter altså Bondevik det norske engasjementet i Sudan direkte opp mot sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn. Han sier videre at konflikter som har utspring i regioner vi ikke tilhører kan få konsekvenser, også for vårt nærområde. Konflikter i andre land har betydning for Norge. Interessen av å opprettholde en fredelig, stabil og lovregulert verden vektlegges dermed i den norske tilnærmingen til engasjementet i Sudan. Dette er et viktig poeng i nyklassisk realisme. Statsledere må tolke de ytre, systemiske impulsene og utforme utenrikspolitikken deretter (Toje & Kunz 2012). Norsk freds- og engasjementspolitikk i Sudan blir her i norsk interesse fordi en fredelig løsning på konflikten mellom nord og sør i Sudan, mellom arabere og kristne, vil kunne hindre at konflikten sprer seg til vårt nærområde.

Fred og sikkerhet i andre deler av verden påvirker norsk fred og sikkerhet (Kristoffersen 2009: 51). Det hevdes derfor at engasjementspolitikk i dag har blitt interessepolitikk. I sitt foredrag om *Norge som fredsnasjon – myte eller virkelighet* i 2006 argumenterte utenriksminister Jonas Gahr Støre for at ”det ikke lenger finnes noe langt borte. Alt er nært”. Han illustrerte dette ved å vise til at et statlig sammenbrudd i Afrika åpner nye sår og har stort spredningspotensial. Videre la han vekt på at norsk freds- og utviklingspolitikk ikke bare springer ut fra solidaritet og respekt for menneskets verd, men at det også er i norske interesser (Støre 2006). Argumentet her blir at en idealpolitisk linje for småstater i sin utenrikspolitik er klokt av strategiske årsaker. Støre (2006) slår fast at fredspolitik er en del av vår egen sikkerhetspolitikk: ”dette er både det viktigste argumentet og et tilstrekkelig argument for norsk fredspolitik”. Norge har måttet bruke virkemidler som humanitær bistand

og megling fordi man ikke har andre ressurser til å påvirke internasjonale utfall i ønsket retning (Nyhamar 2007: 152). Dette gjør at land som Norge har en egeninteresse av å opprettholde orden i internasjonal politikk (Sørbø 1997: 239). Selv om Støre ikke nevner Sudan eksplisitt, er det på bakgrunn av diskusjonen ovenfor grunn til å tro at slike sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn også var av betydning for Norges engasjement i Sudan.

Dette kan videre underbygges med en artikkel fra UD (2013) som slår fast at sikkerhetsperspektivet både har vært og fortsatt er en vesentlig drivkraft for norsk engasjement i Sudan. En fredelig utvikling i Sudan er av stor betydning for en fredelig utvikling i regionen for øvrig, en region der Norge har hatt og fortsatt har et betydelig engasjement, heter det videre.

3.1.2 Relasjon til USA

Det var da Bush ble president og startet krigen mot terror at bestrebelsene på et selvstendig Sør-Sudan skjøt fart og fikk internasjonal støtte (Søbye 2016). Fortvilelse ble snudd til håp. Håp om en mulig fredsavtale i Sudan og en slutt på konflikt og borgerkrig. Bush-administrasjonen begynte å konfrontere stater som støtter terrorisme. Regjeringen i Khartoum visste at verdens øyne var på konflikten deres med Sør-Sudan. Umiddelbart etter 11. September, og etter påtrykk fra USA, valgte regjeringen i Khartoum å samarbeide med Washington i kampen mot terrorisme (Vraalsen 2005: 79). Flere faktorer muliggjorde dette. Den radikale islamisten al-Turabi hadde mistet innflytelse i Sudan på midten av 90-tallet, samtidig som grunnen hadde forvitret under bin Laden og hans organisasjon.

USA hadde altså stor interesse av både en fredsavtale i Sudan og av Sør-Sudan spesielt (Frafjord Johnson 2016: 13). Bush ville ende konflikten mellom det kristne Sør-Sudan og det shariastyrte regimet i Khartoum. I tråd med National Security Strategy fra 2002 var dette et eksempel på en ideers kamp, hvor USA var nødt til å utmerke seg. Med USAs økende engasjement økte også Norges rolle i Sudan. Norge hadde vært involvert i Sudan, i både nord og sør, over flere tiår og hadde nøyaktig det USA trengte: informasjon, nettverk og kunnskap. Den norske modellen hadde bidratt til at Norge satt med stor kunnskap, solide nettverk og tilgang på relevant informasjon. Nordmenn og det norske Sudan-teamet hadde nøkkelposisjoner som sørget for at UD fikk verdifull informasjon (Kristoffersen 2009: 64). I konflikter er søken etter informasjon høy. Informasjon gir innflytelse. Norsk engasjements-

politikk har bidratt til å i større grad synliggjøre Norge blant stormakter enn det som ellers ville vært tilfellet (de Carvalho & Lie 2015: 61). Dette har vært tilfellet for Norges del i Sudan. Stor kunnskap, gode nettverk og tillit hos begge partene i konflikten bidro til at Norge satt med relevant informasjon og av den grunn gjorde seg interessante for andre aktører. I dette tilfellet USA, i tillegg til Storbritannia.

Nordmenn har vist seg særs velinformerte i forbindelse med Sudan-engasjementet.

Amerikanske Sudan-lobbyister var tidlig ute med å kontakte Norge. I USA hersket det ulike oppfatninger om hvilke konsekvenser det hadde for det amerikanske engasjementet at Sudan ble satt på listen over terroriststater i 1993 (Kristoffersen 2009: 50). Uten en egen politisk agenda var derfor Norge en troverdig partner i området. Allerede i 1993 ble den norske ambassaden oppsøkt av en kongressrepresentant, som spurte om det ville være mulig for Norge å opptre som tilrettelegger for en fremtidig fredsavtale i Sudan. Det ble anført at USAs muligheter til å spille en slik rolle var blitt umuliggjort etter beslutningen om å føre Sudan på listen over terroriststater. Selv om disse oppfordringene fra USA ikke bar frukter i løpet av 90-tallet, viser det at amerikanerne hadde stor tiltro til Norges kapasitet i Sudan. Også under et møte med Sudan-ansvarlige ved State Department i 2000 ble det fra amerikansk side ”gitt uttrykk for at man var imponert over den innsikt og oversyn som man fra norsk side hadde på tross av at USA disponerer en mye større informasjonskapasitet”¹⁰ (Kristoffersen 2009: 64). Norge var derfor en naturlig alliansepartner som følge av den omfattende kunnskapen og nettverkene de hadde opparbeidet. Dessuten hadde Norge hatt tillit i Washington siden 1990-tallet.

På bakgrunn av USAs økte engasjement, med Bush sin inntreden og 11. september, ble det tidlig etter det norske regjeringsskiftet i 2001 fattet en beslutning om at Norge skulle videreføre engasjementet i Sudan. Etter regjeringsskiftet var det imidlertid en forventning i deler av embetsverket, for noen en frykt, om at freds- og forsoningsengasjementene ville bli satt på et sidespor. Avgjørelsen om å fortsette engasjementet ble allikevel fattet kort tid etter regjeringsskiftet. Dette fordi man mente at det var av betydning for norsk interesser, nettopp fordi viktige allierte var opptatt av Sudan. Daværende utenriksminister Jan Petersen understreket at han raskt oppdaget at fredsporteføljen gav tilgang og nettverk som man ellers ikke ville ha hatt, blant annet i Washington (Kristoffersen 2009: 65).

¹⁰ 307.30/253, Sudan 2000 politikk generelt, notat fra Afrikadesken, *Utviklingsministerens møte med Sudan-ansvarlige i US State Department*, 4.2.2000, referat, 8. februar 2000.

USA har lenge vært Norges viktigste allierte. Dette har blitt fremhevet flere ganger fra den utenrikspolitiske ledelsen. I tillegg til Petersen, har også Støre (2008a: 190) pekt på relasjonen til USA og hvor nær kontakt Norge og USA har når det gjelder konflikthåndtering.¹¹ Dette tyder på at både Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringen anså freds- og engasjementspolitikk som en viktig ressurs for Norges del. Dette står sentralt i den nyklassiske realismen. Norge har ikke bare interesse av å opprettholde en fredelig og stabil verden, men de har også interesse av å vise seg frem for viktige allierte. Det er slike systemiske faktorer som definerer handlingsrommet til en småstat som Norge og som de derfor er nødt til å ta hensyn til i utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Det ser ikke ut til at relasjonen til USA og økt tilgang i Washington har vært et avgjørende motiv bak beslutningen, men snarere en drivkraft og at tilgangsperspektivet er noe aktørene har erfart underveis.

Det kan slås fast at USAs sterkere inntreden etter 11. september, med president Bush i spissen, åpnet mulighetsvinduet for Norge. Sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn og relasjonen til USA bidro til å motivere norsk engasjement i Sudan. Og med opprettelsen av troikaen fikk Norge et økende engasjement. Både i form av fredsforhandlinger og bistand. Dette er dermed et utside-inn perspektiv. Norge var imidlertid godt forberedt da de fikk muligheten til å spille en viktig rolle etter USAs inntreden. Mye takket være den norske modellen, men også det kollektive selvbildet av Norge som fredsnasjon. Dette er et innside-ut perspektiv, noe som bringer meg til neste del og forklaringer på samfunnsnivå.

3.2 Samfunnsnivå

3.2.1 Den norske modellen

Som beskrevet i forrige kapittel har det norske engasjementet i Sudan dype tradisjoner. Akademia og norske frivillige organisasjoner har vært tilstede i landet siden 1960- og 1970-tallet. Kirkens Nødhjelp hadde et arbeid der på 80-tallet og kjente derfor området. Av den grunn var *Norad* villig til en storsatsning, nettopp i Sør-Sudan. Kirkens Nødhjelp etablerte et omfattende arbeid i Torit-området. Dette ligger helt i sør, mot grensen til Uganda, og er den mest kristne delen av Sudan. De bygde skoler, etablerte klinikker og bygde opp

¹¹ Siden Norge har opplevd at norsk fredsengasjement har gjort Norge mer interessant på den internasjonale scene er et slikt engasjement i så henseende særs verdifullt. Dette bidrar til at man kan vise seg frem for viktige allierte. Det gir både økt tilgang og bedre relasjoner med sentrale aktører i USA (Kristoffersen 2009: 67).

infrastrukturen. Dette var et av de største bistandsprogrammene i norsk historie¹² (Gravdal 2010). Norsk Folkehjelp kom inn i Sudan i 1989 og konsentrerte sin virksomhet om den sørlige delen av landet. De hadde et politisk engasjement som passet med SPLM's leder, John Garang. Tømm Kristiansen kunne fortelle meg at nordmenn oppfattet Garang som en slags sosialdemokrat som kjempet en rettferdig kamp som Norsk Folkehjelp kunne identifisere seg med. De norske frivillige organisasjonene fikk dermed tillit og innpass i de sentrale miljøene både i nord og sør (Utenriksdepartementet 2013). De tilegnet seg kunnskap om lokalsamfunnet og bygde opp solide kontaktnett i landet. Viktigst av alt: Norge kunne spille videre på dette.

Dette lå i bunnen for det engasjementet vi så rundt årtusenskiftet, og så bare bygget det seg opp. Ved årtusenskiftet var ikke spørsmålet lenger å satse eller ei: spørsmålet var om Norge skulle bakke ut av et – så langt – vellykket engasjement. Det ble lagt ned et betydelig arbeid for å få videreført engasjementet i Sudan av Stoltenberg-regjeringen i 2000 (Kristoffersen 2009: 65). Da Bondeviks samlingsregjering tok over etter valget i 2001 fortsatte engasjementet. Avgjørelsen om å fortsette engasjementet ble fattet tidlig etter regjeringsskiftet. Videreføringen, både fra Stoltenberg-regjeringen i 2000 og Bondeviks samlingsregjering, tyder på at det var en bred enighet, uavhengig av regjerings-sammensetning, om at det norske engasjementet i Sudan skulle videreføres.

Det norske engasjementet hadde utviklet seg over en årrekke. Dette var noe daværende utenriksminister Jan Petersen slo fast i 2002: ”det norske engasjementet i Sudan bygger på lange tradisjoner og et utstrakt samarbeid med norske frivillige organisasjoner og forsker-miljø” (Petersen 2002). Enkeltpersoner og organisasjoner hadde over en lengre periode tilegnet seg kunnskap etter flere år på bakken, og visste hvordan ting fungerte i Sudan. De hadde også bygd opp viktige kontaktnett (Kristoffersen 2009: 81). Samarbeidet mellom NGO'er, de akademiske miljøene og staten har skapt grunnen for den norske modellen. I Sudan har det politiske engasjementet i Norge dratt fordel av de ulike norske ressursmiljøene, i forskningsmiljøene og blant NGO'er (Utenriksdepartementet 2013). Samspillet mellom de ulike sektorene har gitt Norge en komparativ fordel sammenlignet med en del andre land.

¹² Prosjektet ble imidlertid skrinlagt da en av organisasjonens medarbeidere ble kidnappet av SPLA i 1986. KN gjenopptok arbeidet i 1989.

Hilde Frafjord Johnson forstod raskt at dette ville gi Norge en fordel. Noe av det første hun gjorde etter sin inntreden som utviklingsminister var derfor å opprette et eget Sudan-team innad i UD. Hun hentet bevisst inn forskere og folk med spesialkompetanse: Kjell Hødnebo ble hentet fra Norad og fra det akademiske miljøet i Bergen (Piene 2014: 242). Halvor Aschjem ble hentet inn fra Kirkens Nødhjelp. Han hadde god kontakt med begge parter i konfliktsituasjonen. I tillegg ble Sudan-forskeren Endre Stiansen sendt til IGAD-sekretariatet som rådgiver, og Tom Vraalsen ble utnevnt til FNs spesialutsending for humanitær bistand til Sudan (Ibid.: 250). Dette samspillet mellom de ulike sektorene har vært med på å sikre kontinuitet i engasjementet og et særs bredt kontaktnett. God kjennskap til sakskompleks og persongalleri styrket de norske forberedelsene og forutsetningene for en norsk rolle (Kristoffersen 2009: 81). Dette er et viktig poeng i nyklassisk realisme. Institusjoner, og deres stabilitet og kompetanse, legger føringer på statsledernes subjektive oppfattelse av internasjonale forhold og er av betydning for utenrikspolitiske beslutninger (Kunz & Saltzmann 2012). Dette samspillet mellom de ulike sektorene, som Norge og Frafjord Johnson spilte på, bidro til at Norge satt med et særs imponerende kontaktnettverk. Kontaktnettene var en av grunnene til at Norge fikk innpass i Sudan: de favoriserte et norsk engasjement og var svært viktig frem til 2005.

Da Norge spilte en stadig større rolle i Sudan fra årtusenskiftet økte også den norske bistanden proporsjonalt. Det kommer av at det i flere tiår har vært politisk vilje til å investere i bistand til Sudan (Utenriksdepartementet 2013). I løpet av 1990-tallet har koblingen mellom bistand og fredsdiplomati tilført et økonomisk perspektiv til det norske engasjementet (Kristoffersen 2009: 55). Hensikten med dette har vært å fremme den diplomatiske innsatsen, samt å bruke bistanden ”der det nytter”. St.meld. nr. 19 (1995-96) *En verden i endring; Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*, viser hvordan bistand i økende grad brukes til å underbygge fredsprosesser. I tillegg ble det i 2001 opprettet en ny seksjon med navnet ”Seksjon for fred og forsoning” (Kristoffersen 2009: 78). Dette bidro til at økonomiske ressurser til norsk fredsarbeid økte betraktelig.

Statistikken over norsk bistand til Sudan viser at bistanden økte relativt kraftig fra 1997 og frem til fredsavtalen i 2005 (Norad 2016). Figur 2, på side 18, viser samtidig at i de to årene før, samt i 2005 da fredsavtalen ble underskrevet, lå bistanden på henholdsvis 250 millioner, 400 millioner og 630 millioner. Det var i disse årene at den kraftige økningen kom. I etterkant

av fredsavtalen stabiliserte den seg omtrent på dette nivået, med 670 millioner kroner i gjennomsnitt for perioden 2005-2011. Gjennom samspillet mellom de ulike sektorene, bestanddelene i den norske modellen, har Norge opparbeidet seg mye kunnskap om Sudan og kjennskap til hvor pengene best bør kanaliseres. Norge kunne derfor bruke bistanden der den nytter. I tillegg har Norge ved flere anledninger brukt løfter om bistand som en gulrot i forbindelse med fredsprosesser – også i Sudan (Kristoffersen 2009: 55). Norge ga løfter om å arrangere en giverlandskonferanse straks etter undertegnelsen av fredsavtalen for Sudan. Disse elementene kan forklare den kraftige økningen i norsk bistand rundt årtusenskiftet.

Det finnes en del kritiske røster angående den norske modellen. Blant de fremste kritikerne er Terje Tvedt (2006; 2009; 2011). Han ser på den norske modellen som problematisk og hevder at modellens nære bånd mellom staten, de frivillige organisasjonene og forskningsinstitusjonene gir opphav til et udemokratisk, monolittisk og korporativt system preget av elitesirkulasjon (Skånland 2009: 337). Han slår fast at dette systemet gir lite rom for pluralisme, debatt og kritisk evaluering. Det fører til ensretting. Frafjord Johnson har på sin side hyllet modellen og fremhevet den rollen som den norske modellen spilte i Sudan:

The Sudan peace process is an interesting example of how the Norwegian government has benefited from Norwegian expertise and experience of Sudan in the academic world, among our NGOs and in our administrations ... We have been able to capitalise on years of academic investment in historical, anthropological and sociological studies on Sudan (Frafjord Johnson 2005).

Dette at Frafjord Johnson velger å fremme den norske modellens betydning for Norges engasjement kan ses i lys av at utenrikspolitiske beslutningstakers identitet formes av de institusjoner og den politiske kulturen de er en del av (Toje & Kunz 2012). Dette var nok av betydning for at Frafjord Johnson umiddelbart etter regjeringsskiftet i 1997 valgte å hente inn sentrale personer fra de ulike sektorene i den norske modellen, basert på deres kompetanse, noe som favoriserte et norsk engasjement. Det hadde også betydning for den store økningen vi ser i antall bistandskroner fra Norge til Sør-Sudan. Men argumentene Terje Tvedt benytter når han kritiserer den norske modellen for at den gir lite rom for kritisk evaluering, er allikevel på sin plass. Situasjonen i Sør-Sudan er i dag verre enn den noen gang har vært. Den er skapt av de lederne som Norge var med på å innsette. På tross av dagens håpløse situasjon i

Sør-Sudan, og den betydningen den norske modellen hadde for det norske engasjementet, så er det fortsatt ingen kritisk debatt rundt Norges engasjement og pengebruk i Sudan. Frafjord Johnsons fremhevelse av den norske modellen kan vel i stedet sies å være et tegn på det motsatte.

3.2.2 Norge som fredsnasjon

Det er ikke bare den norske modellen som kan forklare hvorfor Norge har hatt et stort engasjement i Sudan, og brukt så store ressurser på dette bistandsprosjektet. Det norske engasjementet har også klangbunn i det norske selvbildet og står sterkt hos norske velgermiljøer (Kristoffersen 2009: 71). Det er for eksempel en gjennomgående oppfatning i Norge om at vi tilhører en ”fredsnasjon” (Leira 2005: 135). Denne tanken ble utviklet og kan spores tilbake i norsk historie. Sentrale norske fredsaktivister – blant dem Løvland, Bjørnson, Koht, Lange og Nansen – var tidlig viktige i så henseende (Knutsen, Leira & Neumann 2016). Den liberale fredsdiskursen dannet grunnlaget for utenrikspolitikken. Dette kom av den liberale grunnholdningen om at folkene sees på som spesielt fredsvennlige og fredselkende (Ibid.: 114).

Disse ideene om Norge som fredsnasjon, og den retorikken som så dagens lys for over hundre år tilbake, blir fortsatt brukt av norske politikere den dag i dag. Selve uttrykket ”Norge er en fredsnasjon” ble først uttrykt av Kjell Magne Bondevik under en spørretime på Stortinget i desember 2004 (Leira 2005: 135). Bondevik sees derfor som opphavsmannen bak uttrykket. Noen år tidligere, under nyttårstalen sin i 2000, pekte han på at Norge må være en neste-kjærlighetens og solidaritetens nasjon (Skånland 2009: 330). Dersom Norge huskes som fredsnasjon, har nordmenn grunn til stolthet, fortsatte han. Bondevik koblet samtidig engasjementet til Norges kristne kultur og nasjonalhelter som Fridtjof Nansen, og slo fast at Norge har en stolt humanitær arv og fredstradisjon å bygge på (Skånland 2009: 331). Engasjementet i Sudan, i favør av Sør-Sudan, passet inn i en sentral del av norsk identitet og selvbylde. Da Jonas Gahr Støre tok over som utenriksminister i 2005 ble slike verdier og tankesett videreført og fremhevet:

Engasjementspolitikk er verdipolitikk... 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; se også Kristoffersen 2009).

Utenrikspolitiske beslutninger påvirkes av statsledernes persepsjoner, noe som igjen baseres på det miljøet de er en del av. Dette argumentet står sentralt i nyklassisk realisme (Reichwein 2012: 42). Norsk fredsengasjement knyttes til kjernen av norsk nasjonal identitet. I en spørreundersøkelse i regi av ”Hundreårs-markeringen Norge 1905-2005” kommer det klart frem at norsk freds- og engasjements-politikk har bred støtte i den norske opinionen. Hele 92 prosent av den norske befolkningen svarte at de så Norge som en nasjon ”som deler sine ressurser med andre gjennom humanitær aktivitet og fredsarbeid” (Leira 2005: 135).

Ledende utenrikspolitikere har altså trukket linjer tilbake til Nansen, og med uttrykk som kunne vært hentet fra debatten et hundreår tidligere, har de spilt opp Norges evne og plikt til å hjelpe til med å gjøre verden til et bedre sted (Knutsen, Leira & Neumann 2016: 242). Det er en underliggende tanke om at nordmenn er fredselskende av natur. Dette selvbildet har ikke vært knyttet til enkeltpartier eller politiske blokker. Det har blitt artikulert og reproduisert av samtlige regjeringer siden 1993, både av borgerlige og sosialdemokratiske, samtidig som det har vunnet stadig bredere politisk oppslutning (Skånland 2009: 342). Høyre, som lenge var kritiske til vektleggingen av fredsarbeidet, ga sin fulle tilslutning til engasjementet da de kom i regjeringsposisjon. I tillegg ble den norske modellen etablert som et verktøy for å gjøre Norge i stand til å bidra på en unik og effektiv måte. De frivillige organisasjonene la press på norske myndigheter. Det var et sterkt folkelig engasjement for Sudan i Norge. Spesielt i forbindelse med hungersnøden i Sør-Sudan i 1998 (Kristoffersen 2009: 73). Dette tyder på at engasjementet i Sudan hadde klangbunn i hele det norske sivilsamfunnet. Innenrikspolitiske faktorer, som nasjonal identitet og kultur, er sentrale faktorer som beslutningstakerne må ta hensyn til når de skal sette politikken ut i livet, heter det hos nyklassiske realister (Toje & Kunz 2012).

På samfunnsnivå er dermed både den norske modellen og den nasjonale identiteten, med selvbildet av Norge som fredsnasjon, plausible forklaringer på det norske engasjementet i Sudan og på den enorme bistandsveksten. Dette er et innside-ut perspektiv på det norske engasjementet; det forklarer engasjementet i lys av egenskaper ved det norske samfunnet. Men det er ikke en tilstrekkelig forklaring. Riktignok satt Norge med stor kunnskap og solide nettverk, og da Norge fikk muligheten til å spille en viktig rolle i kjølvannet etter terroranslaget mot USA 11. september 2001, var norske aktører godt forberedt. En av de viktigste aktørene her var Hilde Frafjord Johnson, noe som bringer meg over til neste analysenivå, som legger vekt på enkeltindividets betydning.

3.3 Individnivå

3.3.1 Hilde Frafjord Johnson

Systemnivået er viktig da det definerer staters handlingsrom. Men systemet tar ingen beslutninger. Det er individer som fatter utenrikspolitiske beslutninger. De drar med seg forestillinger, verdier og selvoppfatninger som er internaliserte fra livet og tidligere erfaringer. Dette former deres persepsjoner av trusselbilder, handlingsrom, nasjonale interesser og foretrukne handlingsvalg (Levy 2003).

I Sudan spilte Hilde Frafjord Johnson en viktig rolle. Hun satt som utviklingsminister fra 1997 til 2000, og igjen fra 2001 til 2005. Etter regjeringsskiftet i 1997 deltok hun på møtene i det som nå ble kalt IGAD Partners Forum og tok etter hvert over formannskapet i forumets Sudan-gruppe. Videre var det hun som tok initiativet til å danne en smalere kjernegruppe sammen med USA og Storbritannia, noe som kulminerte i den såkalte troikaen. Frafjord Johnson spilte en stadig mer aktiv rolle i fredsforhandlingene, og deltok hyppig i møtevirksomhet, kontakt- og besøksarbeid. Hun stod i daglig kontakt med John Garang i sør og visepresident Taha i nord. I sin egen bok skriver hun:

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 me 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 (Frafjord Johnson 2011: 2).

Dette viser at også hun oppfattet seg selv som en viktig aktør i engasjementet i Sudan. Men hun er ikke alene om dette. Da Stoltenberg-regjeringen tok over i 2000 ble det lagt ned et betydelig arbeid for å få videreført engasjementet i Sudan. Det ble jobbet aktivt fra embetsverkets side for å få dette til, siden Frafjord Johnson hadde hatt en høy profil (Kristoffersen 2009: 79). Også Petersen la vekt på det engasjementet hun hadde hatt i sin første periode som utviklingsminister, da den nye samarbeidsregjeringen i 2001 valgte å videreføre engasjementet.

I tillegg til at hun satt i regjeringen som norsk utviklingsminister, var hun også personlig dypt engasjert. Frafjord Johnson er misjonsdatter, født og oppvokst i Tanzania (Knapstad 2014). Her bodde hun i sine syv første leveår og så fattigdom på nært hold. Hun har pekt på at dette

formet hennes liv og tankesett. Hun har selv uttalt at det norske engasjementet i Sudan i første rekke har et humanitært grunnlag, og er et engasjement for befolkningen i Sudan som har lidd under sult og naturkatastrofer (Kristoffersen 2009: 75). Tømm Kristiansen understreket ved en anledning at Frafjord Johnson jo er en slags afrikaner, som snakker swahili og som ellers forstår deres tankegang. Hennes kvalifikasjoner var utslagsgivende for at USA ville alliere seg med Norge for å få en slutt på konflikten i Sudan. Frafjord Johnsons bakgrunn kan dermed bidra til å forklare det norske engasjementet i Sudan, og ikke minst hvorfor hun fikk muligheten til å spille en viktig rolle. Utenrikspolitiske beslutninger påvirkes av ledernes psykologi, identitet og persepsjoner. Dette står sentralt i den nyklassiske realismen (Kunz & Saltzmann 2012).

Med Hilde Frafjord Johnson i spissen spilte Norge en nøkkelrolle i forhandlingene som førte frem til fredsavtalen i 2005. Under hennes periode som utviklingsminister, samtidig med Norges sentrale rolle i fredsforhandlingene, økte norske bistandskroner til Sør-Sudan betraktelig. Før hennes inntreden lå bistanden til Sudan jevnt på omtrent 50 millioner kroner i året. Med Frafjord Johnson steg beløpet betydelig for hvert år. I hennes siste år som utviklingsminister, samme år som fredsavtalen ble undertegnet, ble det bevilget over 600 millioner kroner til Sudan. Minst to tredeler av dette skal ha gått til Sør-Sudan (NTB 2014). Dette kan sees på som et tegn på at norsk bistand brukes til å underbygge fredsprosesser (St.meld. nr. 19 1995-1996). Bistand tilbys der Norge regnes å ha særskilt kompetanse (Midling 2012). Dette, sammen med hennes empatiske egenskaper, kan forklare hvorfor Frafjord Johnson bevilget enorme bistandssummer til Sør-Sudan.

Tømm Kristiansens jobb som Salva Kiirs kommunikasjonsrådgiver er et godt bilde på Frafjord Johnson og Norges posisjon i Sør-Sudan. Frafjord Johnson var viktig i etableringen av et statsapparat i sør, og det var hun som henvendte seg til Kristiansen og spurte om han ville bidra med å bygge opp presidentens kontor. Hun spilte en viktig rolle gjennom hele prosessen i Sudan (Vraalsen 2005: 80). Dette bidro til at hun i 2011 ble FNs spesialutsending til Sør-Sudan.

3.4 Sammenfattende analyse

Dette kapitlet har analysert Norges engasjement i Sudan på tre ulike nivåer: systemnivå, samfunnsnivå og individnivå. På hvert nivå har jeg diskutert hvilke forklaringer som har hatt betydning for Norges engasjement og den økte bistanden ved årtusenskiftet. Relasjon til USA, interesse av en fredelig og stabil verden, den norske modellen, norsk selvbylde som fredsnasjon, samt Hilde Frafjord Johnson har vært av betydning for det norske engasjementet i Sudan i perioden 2002-2011. I dette delkapitlet vil jeg sammenfatte disse forklaringene og samtidig vurdere deres sammenheng og betydning.

Det er mye som tyder på at det var samarbeidet med USA som gjorde at det norske engasjementet ble så dypt og at Norge brukte så store ressurser på Sør-Sudan over så lang tid. Det var først med USAs økende engasjement etter 2001, med Bush' inntreden som president og 11. september, at Norge fikk muligheten til å spille en større og mer sentral rolle. For Norges del ble det tidlig etter regjeringsskiftet i 2001 besluttet at Norge skulle videreføre engasjementet i Sudan. Dette fordi man mente at det var av betydning for norske interesser, nettopp fordi viktige allierte var opptatt av Sudan. Daværende utenriksminister Petersen har understreket at fredsporteføljen ga tilgang og nettverk som man ellers ikke ville ha hatt, blant annet i Washington. Videre har Norge som småstat egeninteresse av å opprettholde orden i internasjonal politikk, i en verden preget av anarki. Bondevik knyttet det norske engasjementet direkte opp mot sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn. Norsk freds- og engasjementspolitikk i Sudan blir her i norsk interesse fordi en fredelig løsning på konflikten mellom arabere og kristne i Sudan, vil kunne hindre at konflikten sprer seg til vårt nærområde. For å oppsummere de systemiske forklaringene, så bidro USAs inntreden og opprettelsen av troikaen til at Norge fikk spille en sentral rolle i fredsforhandlingene i Sudan. Dette er disponerende faktorer, som bidro til et økende norsk engasjement, også når det kommer til bistand. Og da de fikk muligheten til å spille en viktig rolle i Sudan var Norge godt forberedt og grep muligheten med begge hender.

USA formet et handlingsrom, noe som i stor grad la føringene for det norske engasjementet. Med sin tilgang på relevant informasjon og solide nettverk var Norge en naturlig alliert for USA. Amerikanerne ga uttrykk for at de var imponert over nordmennenes kunnskap om og innsikt i Sudan – på tross av at USA disponerer en mye større informasjonskapasitet. Den norske kunnskapen og de tette forbindelsene kan tilskrives "den norske modellen". Den hadde gitt Norge kunnskap om og solide nettverk i Sudan, og gjorde at norske myndigheter var

svært godt forberedt da de fikk muligheten til å spille en viktig rolle etter at USA fattet interesse for Sudan. Dette er forklaringer på samfunnsnivå. Norske NGO'er hadde vært tungt tilstede i Sudan siden 1970-tallet. Samspillet mellom de norske NGO'ene, de akademiske miljøene og staten ga Norge en komparativ fordel sammenlignet med andre land. Viktigst er det at det har vært med på å sikre kontinuitet i engasjementet og et særs bredt kontaktnett internasjonalt. Kontaktnettene var en av grunnene til at Norge fikk innpass i Sudan: de favoriserte et norsk engasjement.

Det norske fredsbyggende diplomatiet har samtidig klangbunn i det norske selvbildet. Ledende utenrikspolitikere har trukket linjer tilbake til Nansen, og med uttrykk som kunne vært hentet fra debatten et hundreår tidligere, har de spilt opp Norges evne og plikt til å hjelpe til med å gjøre verden til et bedre sted (Knutsen, Leira & Neimann 2016: 242). Dette selvbildet har ikke vært knyttet til enkeltpartier eller politiske blokker. Det har blitt artikulert og reproduisert av samtlige regjeringen siden 1993. I tillegg var de frivillige organisasjonene med på å legge press på norske myndigheter, samtidig som det var et sterkt folkelig engasjement for Sudan i Norge. Det norske engasjementet i Sudan hadde klangbunn i hele det norske sivilsamfunnet. På samfunnsnivå er både den norske modellen og det norske selvbildet gode forklaringer på det norske engasjementet i Sudan og på den enorme bistandsøkningen. En av de som representerer både den norske modellen og det norske selvbildet av Norge som fredsnasjon er Hilde Frafjord Johnson. Hun var utslagsgivende for at USA ville alliere seg med Norge.

Det er systemnivået som definerer staters handlingsrom. Men det er av individer at utenrikspolitiske beslutninger fattes. På individnivå kan Hilde Frafjord Johnson sies å ha vært avgjørende for det norske engasjementet i Sudan og den økte bistanden. Hun er misjonsdatter, født og oppvokst i Tanzania, snakker swahili og forstår sudanernes tankegang. Hennes empatiske egenskaper og kvalifikasjoner var utslagsgivende for at USA henvendte seg til Norge for å få en slutt på konflikten i Sudan. Med Hilde Frafjord Johnson i spissen spilte Norge en viktig rolle i forhandlingene som førte frem til fredsavtalen i 2005. Samtidig med Norges sentrale rolle, økte norske bistandskroner til Sør-Sudan betraktelig. Som utviklingsminister i Bondevik II-regjeringen hadde hun avgjørende betydning for den kraftige økningen i bistand til Sør-Sudan under perioden med fredsforhandlinger, fra 2003 til 2005.

Det norske engasjementet i Sudan kan dermed forklares ut fra både et outside-inn perspektiv og fra et inside-ut perspektiv. For det første åpnet det norske engasjementet i Sudan mulighetene for å bygge ut relasjonen til USA, samtidig som det kunne bidra til å opprettholde internasjonal orden. For det andre kan det norske engasjementet forklares med utgangspunkt i den norske modellen, det norske selvbildet som fredsnasjon, samt viktige aktører som Hilde Frafjord Johnson. Sistnevnte er innenrikspolitiske aspekter som har vært av betydning for det norske engasjementet.

Terrorangrepet mot USA den 11. september 2001 og president Bush' krig mot terror har vært disponerende bakgrunnsfaktorer til det norske engasjementet i Sudan. Uten at disse brikkene var på plass er det lite trolig at Norge ville eller kunne ha forfulgt engasjementet. Et tydelig tegn på dette er at Norge flere ganger før 2001 forsøkte å sette i gang en fredsprosess i Sudan uten å lykkes. Det var først med USAs økende engasjement at Norge fikk muligheten til å spille en enda mer sentral rolle. Og da Norge først fikk denne muligheten var de godt forberedt og Hilde Frafjord Johnson var svært avgjørende. Med sine empatiske egenskaper representerer hun den nasjonale identiteten som vi også har sett at har klangbunn i det norske selvbildet. Videre er hun selve eksempelet på den norske modellens betydning. Hun satt med svært god kunnskap, et bredt kontaktnettverk og var i daglig kontakt med begge parter i konflikten.

4 Avslutning

I dette avslutningskapitlet vil jeg ta opp igjen studiens problemstilling og sammenfatte de viktigste konklusjonene. Jeg vil samtidig redegjøre for noe av kritikken som har blitt rettet mot Norge i ettertid. Videre vil jeg diskutere noen begrensninger ved studien og samtidig komme med forslag til videre forskning. På grunn av dagens konfliktsituasjon i Sør-Sudan, i tillegg til Norges vedvarende engasjement i landet, vil jeg mot slutten av dette kapitlet avslutte med en epilog.

4.1 Viktigste funn

Temaet i denne studien har vært norsk engasjement og bistand til Sør-Sudan i perioden 2002-2011. De ulike kapitlene har blitt skrevet for å finne svar på studiens problemstilling:

”Hvorfor har Norge hatt et stort engasjement og brukt så store ressurser på et bistandsprosjekt som åpenbart ikke har fungert?”. For å kunne svare på denne problemstillingen har jeg benyttet nyklassisk realisme (NKR) som teoretisk rammeverk. NKR legger flere analysenivåer til grunn og denne studien har derfor analysert det norske engasjementet i Sudan på systemnivå, samfunnsnivå og individnivå.

Mye tyder på at det er samarbeidet med USA som har gjort at det norske engasjementet har blitt så dypt og at Norge har brukt så store ressurser på Sør-Sudan. Norge var før 2001 involvert i flere forsøk på å få i gang fredsforhandlinger i Sudan. Alle forsøkene mislyktes. Dette endret seg i 2001 med George W. Bush som ny amerikansk president og med terrorangrepet på USA den 11. september. Det var først med USAs inntreden i troikaen at en løsning på konflikten var mulig. Fra den aller første dagen Bush ble president, uttrykte han en interesse for Afrika og han satte Sudan og Sør-Sudan øverst på dagsorden. Han ville ende konflikten mellom det *sharia*-styrte regimet i Khartoum og det kristne Sør-Sudan. Studiens analysekapittel viser at USAs sterkere inntreden etter 11. september, med president Bush i spissen, åpnet et mulighetsvindu for Norge. Samtidig viser analysen at både sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn og betydningen av relasjonen til USA ble brukt som argumentasjon for å videreføre det norske engasjementet i Sudan. Daværende utenriksminister Jan Petersen understreket at norsk freds- og engasjementspolitikk ga tilgang og nettverk som man ellers ikke ville ha hatt, blant annet i Washington. Videre viser analysen at både Bondevik (2004) og UD (2013) knyttet det norske engasjementet i Sudan direkte opp

mot hensynet til sikkerhet. Støre (2006) har samtidig lagt vekt på at norsk fredspolitikk er en del av Norges sikkerhetspolitikk. Systemnivået og USAs økende engasjement etter 2001 har derfor vært en muliggjørende og disponerende faktor for det norske engasjementet vi ser ved årtusenskiftet. Det var først med USAs inntreden at Norge fikk muligheten til å spille en sentral rolle.

På grunn av ”den norske modellen” for bistand sitter Norge med solide nettverk og mye kunnskap om en rekke land i verden. Da muligheten til å spille en viktig rolle i Sudan dukket opp var Norge mer enn godt forberedt. USA ble raskt imponert over den innsikten som man fra norsk side hadde i Sudan. Med sin tilgang på relevant informasjon var Norge en naturlig alliert for USA. Samspeillet mellom de norske NGO’ene, de akademiske miljøene og staten ga Norge en komparativ fordel sammenlignet med andre land. Kontaktnettverkene var en av grunnene til at Norge fikk innpass i Sudan: de favoriserte et norsk engasjement. Nordmenns identitet i tilknytning til engasjementet i Sudan utgjorde en viktig legitimerende betingelse for engasjementet. Det var et sterkt folkelig engasjement for Sudan i Norge, samtidig som de frivillige organisasjonene var med på å legge press på norske myndigheter. Det norske selvbildet, som et særlig fredselskende folk, har også kommet til syne i flere av utenrikspolitikernes argumentasjon. De har trukket linjer tilbake til Nansen og med dette spilt opp Norges evne og plikt til å hjelpe til med å gjøre verden til et bedre sted.

En av de som satt med både den kunnskapen som den norske modellen hadde bidratt til og som samtidig representerer den norske identiteten var Hilde Frafjord Johnson. Hun er misjonsdatter, født og oppvokst i Tanzania. Hun har pekt på at hun her så fattigdom på nært hold og at dette har vært med på å forme henne som person. Hennes innsats i FN ble lagt merke til av amerikanske diplomater og var utslagsgivende for at USA ville ha henne og Norge med på å få en slutt på konflikten i Sudan. På individnivå kan hun sies å ha vært avgjørende for det dype norske engasjementet i Sudan og den store bistanden til Sør-Sudan. Med USAs inntreden i Sudan fikk Norge, med Hilde Frafjord Johnson i spissen, spille en viktig rolle i forhandlingene som førte frem til fredsavtalen i 2005. Samtidig med hennes sentrale rolle, økte også norske bistandskroner til Sør-Sudan betraktelig. Som utviklingsminister i Bondevik II-regjeringen har hun hatt avgjørende betydning for den kraftige økningen i bistand til Sør-Sudan under perioden med fredsforhandlinger, fra 2003 til 2005.

4.1.1 Oppsummerende konklusjon

For å oppsummere, så viser denne studiens analyse at Bush sin inntreden som president og terrorangrepet 11. september har vært disponerende årsaker til det norske engasjementet og den store økningen i norsk bistand. Uten disse brikkene på plass ville ikke Norge kunne ha forfulgt engasjementet. Et tydelig tegn på dette er at Norge flere ganger før 2001 forsøkte å sette i gang en fredsprosess i Sudan uten å lykkes. Det norske engasjementet tok til først etter at USA intensiverte sitt engasjement. På dette punktet er det empiriske materialet helt i tråd med den nyklassiske realismens tese om at det er systemnivået som legger føringene og som definerer staters handlingsrom. Videre gir nyklassisk realisme forventninger om at kognitive og innenrikspolitiske aspekter spiller viktige roller i utenrikspolitikken. Dette har vist seg å være tilfellet for Norges del når det gjelder engasjementet i Sudan. For da Norge fikk muligheten til å spille en viktig rolle i Sudan var de godt forberedt. Grunnet den norske modellen satt Norge med god kunnskap og et godt nettverk, samtidig som engasjementet hadde klangbunn i det norske selvbildet. I tillegg var Hilde Frafjord Johnson, med sine empatiske egenskaper og sitt høye kunnskapsnivå, avgjørende da Norge først fikk muligheten. Det er derfor nærliggende å spørre hvor stort det norske engasjementet hadde vært med en annen utviklingsminister, uten Hilde Frafjord Johnson.

Denne oppgaven konkluderer dermed med at det var USAs inntreden som har vært den disponerende årsaken til at det norske engasjementet har blitt så dypt og at Norge har brukt så store ressurser på Sør-Sudan. Uten USAs økende engasjement ville ikke Norge kunne ha forfulgt engasjementet. Videre, da Norge fikk muligheten til å spille en viktig rolle, var imidlertid både den norske modellen, det norske selvbildet og Hilde Frafjord Johnson avgjørende for det norske engasjementet og den store ressursbruken.

4.1.2 Norges engasjement: sterkt kritisert

I ettertid har Norge, USA og Storbritannia fått mye kritikk. De har blant annet fått kritikk for å ha skapt en politisk, uimotsagt og væpnet styrke, gjennom å presse frem en fredsavtale, noe som førte til en uberegnelig og korrump politisk klasse (Leigland 2015). Dette bistandsprosjektet har vært en fiasko og har verken skapt fred eller utvikling. Det har vært et bunnløst sluk og har samtidig beriket en korrump elite (The Sentry 2016).

Selv om prosjektet ikke har nådd det optimale målet om fred og utvikling, kan det hevdes at fredsavtalen og Sør-Sudans uavhengighet har forhindret en langt større konflikt. Frafjord Johnson har trukket frem dette når hun konfronterer kritikken: ”Alternativet til uavhengighet for Sør-Sudan ville ikke være fred, men en fortsettelse av Afrikas lengste borgerkrig mellom SPLM/A og Sudan” (Samuelsen 2015). Alternativet til dagens konflikt i Sør-Sudan ville vært en langt større konflikt. Disse tankene kan spores tilbake til før folkeavstemningen, og før man visste at Sør-Sudan ville ende opp i borgerkrig. Det var ikke alle kravene i fredsavtalen som var oppfylt da folkeavstemningen fant sted i 2011, og flere observatører tok til orde for en utsettelse. Både USA, Norge og Storbritannia var derimot alle enige om at en utsettelse av folkeavstemningen om Sør-Sudans uavhengighet ville ført til en gjenopptakelse av borgerkrigen (Frafjord Johnson 2016: 13). Det går klart frem av dette at troikaen, uavhengig av dagens situasjon i Sør-Sudan, hadde klare formeningene om at Sør-Sudans uavhengighet ville endre den politiske situasjonen og ende den langvarige borgerkrigen. En fortsettelse av borgerkrigen mellom nord og sør – muslimer og kristne – ville endt i en katastrofe.

Det er samtidig nærliggende å spørre hva det var som gikk galt. Det har blitt trukket frem at Hilde Frafjord Johnson hadde alt for optimistiske tanker om lederne i SPLM (The Economist 2016). Det virker som at hun muligens tok sin rolle i landet alt for personlig. I boken *South Sudan: The Untold Story from Independence to Civil War* påpeker hun ofte at hun kjente lederne i SPLM/A alt for godt til at de skulle lyve til henne. Virkeligheten var imidlertid en annen. De løy. Gang på gang. Videre var ikke de politiske institusjonene organisert på en måte som ga rom for fred eller utvikling. Dette er noe Tomm Kristiansen (2009) påpeker i sin bok *Presidentens mann: oppdrag Sør-Sudan*. Han var ansatt som kommunikasjonsrådgiver for president Salva Kiir og skulle være med på å bygge opp presidentens kontor. Tidligere SPLA-soldater ble offentlige tjenestemenn, gikk rundt med maskingevær i kontortida og utnyttet situasjonen til egen vinning (Kristiansen 2009). En nylig utgitt studie fra Chr. Michelsens Institutt (CMI) kommer med en kritikk av den omfattende bistandsinnsatsen i Sør-Sudan. Bistandsgiverne ble for ambisiøse og undervurderte problemene i et land som er preget av flerfoldige år med krig og nød (Bolle 2016). Videre ble det ikke utviklet en overordnet strategisk plan for gjenoppbygging og utvikling i samarbeid med myndighetene i Sør-Sudan. Skal man bidra til langsiktig utvikling er man nødt til å samarbeide med myndighetene. Selv om dette innebærer å samarbeide med korruperte ledere.

4.2 Begrensninger ved studien og videre forskning

I denne casestudien av Norges engasjement i Sudan i perioden 2002-2011 har jeg tatt i bruk flere ulike typer kilder for å svare på studiens problemstilling. Jeg har samtidig benyttet det teoretiske rammeverket nyklassisk realisme. Nedenfor følger en redegjørelse av mulige begrensninger ved studien som følge av dette. Jeg vil også komme med forslag til videre forskning.

Studien har benyttet seg av både taler, redegjørelser, samt dokumenter fra UD's arkiv for å forklare hvorfor Norge har hatt et stort engasjement og brukt så store ressurser på Sør-Sudan. Det har blitt vist til dette i forbindelse med selvbildet av Norge som fredsnasjon, men også i forbindelse med sikkerhetspolitiske stabiliseringshensyn og relasjonen til USA. Det kan imidlertid være forskjell på hvordan de legitimerer engasjementet utad i det offentlige, og på hvordan de ser på engasjementet innad i den utenrikspolitiske ledelsen. Slike motiver og interesser gjenspeiler heller ikke nødvendigvis hvordan de sentrale aktørene forholdt seg til engasjementet. Dette kommer blant annet til uttrykk i Frafjord Johnsons argumenter om at det norske engasjementet i første rekke hadde et humanitært grunnlag. Ønsket var å skape fred for den skadelidende befolkningen.

Videre er det nærliggende å spørre hvorvidt svaret på denne studiens problemstilling er farget av det teoretiske rammeverket nyklassisk realisme. Den nyklassiske realismen legger som nevnt vekt på at det er det internasjonale systemnivået som definerer staters handlingsrom. Dette er noe denne studien også har konkludert med, da det var samarbeidet med USA som i utgangspunktet har gjort at det norske engasjementet har blitt så dypt og at Norge har brukt så store ressurser på Sør-Sudan. Studiens konklusjon er i så henseende i tråd med nyklassisk realisme. Det som derimot bygger opp under denne konklusjonen, er at de aller fleste kilder knyttet til Norges engasjement i Sudan er samstemte i at det var først med USAs inntreden etter 2001 at det norske mulighetsvinduet åpnet seg. Jeg har også i analysen tatt hensyn til en del innenrikspolitiske aspekter som har vært av betydning for engasjementet. Det som kunne vært gjort annerledes er derfor at analysen hadde tatt høyde for enda flere mulige forklaringsfaktorer. Dette har imidlertid blitt hindret på bakgrunn av oppgavens formelle begrensning.

Denne studien har hatt som formål å forklare norsk engasjementspolitikk i én enkelt case. Av den grunn har den derfor nokså begrenset generaliserbarhet. Studien gir likevel en pekepinn og en innsikt i de politiske beveggrunnene for norsk engasjementspolitikk, noe som også kan

være relevant og overførbart til andre tilfeller av norsk freds- og engasjementspolitikk. Når det gjelder forslag til videre forskning er det flere ting som ville kunne føre til interessante funn og som ville vært nyttig. For det første hadde en dypere analyse av Hilde Frafjord Johnson sitt engasjement bidratt til større innsikt i hennes betydning for det norske engasjementet i Sudan. Dette ville gitt svar på i hvilken grad Norge er avhengige av sentrale enkeltpersoner når det kommer til engasjementspolitikken, samtidig som det kunne gitt en pekepinn på hvordan det norske engasjementet i Sudan ville sett ut uten Frafjord Johnson. For det andre bør det vies større akademisk oppmerksomhet til hva det var som gikk galt for bistandsprosjektet Sør-Sudan. På denne måten kan Norge dra lærdom av sitt engasjement og dra nytte av dette i fremtidige bistandsprosjekt.

4.3 Epilog

Fredsavtalen i 2005 mellom nord og sør – muslimer og kristne – var et viktig vendepunkt i Sudans historie. Den endte den nesten 50 år lange borgerkrigen i landet. Den markerer også den første gjensidig avtalte løsrivelsen i Afrika (Rolandsen 2013: 76). Men i dag, 6 år etter opprettelsen av Sør-Sudan, er landet preget av en alvorlig borgerkrig. Maktkampen mellom president Salva Kiir og hans tidligere visepresident Riek Machar eksploderte i en blodig borgerkrig i desember 2013 (Kolstadbråten & Radøy 2017). Krigen er fortsatt vedvarende og har hindret utvikling av det fattige landet. Halvparten av landets befolkning trenger akutt nødhjelp og over 3 millioner mennesker er drevet på flukt. I tillegg har makthaverne ranet staten og samfunnet for 850 milliarder kroner (Kristiansen 2017). Sør-Sudans maktelite lever i luksus, samtidig som halvparten av landets befolkning blir utsatt for masseovergrep og lever på flukt i eget land (The Sentry 2016). Dette er en menneskeskapt katastrofe. Situasjonen i Sør-Sudan er verre enn den noen gang har vært og er skapt av de lederne som Norge var med på å innsette.

Det som skulle bli en solskinnshistorie, likner nå mer et mareritt. Det er grunnlag for at troikaen, inkludert Norge, tar selvkritikk for hastverk og urealistiske forventninger. Sør-Sudan var på mange områder ikke klar for selvstendighet. De tidligere geriljasoldatene som skulle danne den nye regjeringen var korrupt og var kun ute etter å berike seg selv. Av all nødhjelpen som ble gitt, gikk halvparten rett i lomma på SPLM/A (Kopperud 2017; Wanounou 2017). Forutsetningene var ikke tilstede for at Sør-Sudan skulle bli et fungerende

demokrati. Men folkeavstemningen i 2011 fant sted og dagens håpløse situasjon i den nye staten er et faktum.

Selv om kritikken Norge har fått, som en av partene i troikaen, har vært berettiget, er det nødvendig å komme med innvendinger mot kritikken. Kritikken er formulert ut fra et bistandsteknisk utgangspunkt og er noe snever. Den ser bort fra den realpolitiske konteksten: trusselen om at en ny borgerkrig skulle bryte ut i Sudan. En krig mellom muslimer og kristne, som kunne ført til at også islamistiske aktører fra andre lande ville kunne blande seg inn (jf. Samuel P. Huntington og ”Clash of Civilizations”). Diplomaterne som kjente situasjonen i Sudan så nok at bistand og utvikling bare var én dimensjon her. De brukte politisk skjønn og vurderte det slik at selv om situasjonen formelt sett ikke var helt optimal, så stod det mye på spill. En fortsettelse av prosessen som resulterte i Sør-Sudans uavhengighet var risikabel, men det var bedre enn alternativet. Det kunne forhindre at krigen blusset opp igjen og slik spare mange menneskeliv. Dette, viktigheten av individuelt skjønn og politikkenes natur, er ikke inkludert i kritikken mot Norges engasjement i Sudan.

Som en av arkitektene bak fredsavtalen i 2005 og Sør-Sudans løsrivelse i 2011 må Norge allikevel vedstå sin historie i Sør-Sudan. Norge må ta større ansvar og videre bidra til at verdens nyeste stat kan bli en levedyktig stat. Det viktigste i dag er å få til en våpenhvile, og en politisk prosess mot fred og forsoning. Det engasjementet Norge har i Sør-Sudan i dag bør derfor fortsette med uforminsket styrke. Men Norge må først ta lærdom av de største feilskjærene under engasjementet i perioden 2002-2011, slik at de kan bidra på en best mulig måte i dagens Sør-Sudan. I tillegg vil slike lærdommer forhåpentligvis kunne bidra til at fremtidige norske bistandsprosjekt får et enda bedre utfall, samtidig som man kan unngå at milliarder av norske bistandskroner går til spille nok en gang.

5 Litteraturliste

- Astill, J. (2001). US's 1998 attack in Sudan. *The Guardian*. Hentet 02.11.16 fra <https://www.theguardian.com/world/2001/oct/02/afghanistan.terrorism3>
- Bjørvik, I. K. (2016). *Hvorfor engasjerer vi oss? En utenrikspolitisk case-analyse av Norges fredsengasjement i Sudan* (Masteroppgave). Trondheim: NTNU
- Bolle, T. A. (2016). Krass kritikk av bistanden til Sør-Sudan. Hentet 17.11.16 fra <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2016/kritikk-av-bistanden-til-sor-sudan/>
- Bondevik, K. M. (2004). Verdier i internasjonal politikk, *Bergenskonferansen* 25. januar, hentet 26.04.17 fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bergenskonferansen_2004/id268003/
- Dagbladet (2015). Sterke anklager mot Norge i Sør-Sudan-rapport. *Dagbladet*. Hentet 12.01.17 fra <http://www.dagbladet.no/nyheter/sterke-anklager-mot-norge-i-sor-sudan-rapport/60710613>
- de Carvalho, B. & Lie, J. H. S. (2015). A great power performance. Norway, status and the policy of involvement. I de Carvalho, B. & Neumann, I. B. (red.), *Small state status seeking. Norway's quest for international standing*. Abingdon: Routledge.
- Fermann, G. (red.) (2013). *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (1. utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Frafjord Johnson, H. (2005). *Prospects for peace in Sudan: The Road Ahead*, foredrag ved Chr. Michelsens Institutt (CMI), Bergen, 15. mars 2005.
- Frafjord Johnson, H. (2011). *Waging Peace in Sudan. The Inside Story of the Negotiations That Ended Africa's Longest Civil War*. Brighton: Sussex Academic Press
- Frafjord Johnson, H. (2016). *South Sudan: The Untold Story from Independence to Civil War*. London: I. B. Tauris & Co. Ltd
- George, A. L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and practices*. New York: Cambridge University Press
- Gravdal, T. (2010). Den norske bistandsyndlingen. *Morgenbladet*. Hentet 10.03.17 fra <https://morgenbladet.no/aktuelt/2010/01/den-norske-bistandsyndlingen>

- Johnson, D. H. (2011). *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. Suffolk: James Currey.
- Kjelstadli, K. (2013). *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Knapstad, M. (2014). Hilde Frafjord Johnson ble kalt en bitch. *Aftenposten*. Hentet 05.11.16 fra <http://www.aftenposten.no/norge/Hilde-Frafjord-Johnson-ble-kalt-en-bitch-69564b.html>
- Knutsen, T. (2003). *Blodspor*. Oslo: Cappelen.
- Knutsen, T. L. (2013). Diskusjonene om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. I G. Fermann (red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*, s. 141-173. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Knutsen, T. L., Leira, H. & Neumann, I. B. (2016). *Norsk utenrikspolitisk idéhistorie. 1890-1940*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kolstadbråten, I. M. & Radøy, S. T. (2017). Sultkatastrofen i Sør-Sudan er menneskeskapt. *NRK*. Hentet 18.03.17 fra <https://www.nrk.no/urix/-sultkatstrofen-i-sor-sudan-er-menneskeskapt-1.13420835>
- Kopperud, G. (2017). *Der savannen ender*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Kristiansen, T. (2009). *Presidentens mann: Oppdrag Sør-Sudan*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Kristiansen, T. (2017). Folket hans sulter, men Sør-Sudans president og hans lederskap er alle blitt milliardærer. *NRK*. Hentet 20.03.17 fra <https://www.nrk.no/urix/sor-sudan-sulter-presidenten-ble-milliardaer-1.13425360>
- Kristoffersen, L. (2009). *Interesser i norsk engasjementspolitikk* (Oslo Files on Defence and Security 2009: 4). Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Kunz, B. & Saltzman, I. Z. (2012). External and domestic determinants of state behaviour. I Toje, A. & Kunz, B. (eds), *Neoclassical realism in European politics: bringing power back in*, s. 96-116. Manchester: Manchester University Press.
- Leigland, L. E. (2015). Brende: - Kritikken av Norge er meningsløs. *NRK*. Hentet 10.11.16 fra <https://www.nrk.no/urix/brende--kritikken-av-norge-er-meningslos-1.12249220>
- Leira, H. (2005). Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs 1890-2005. *Internasjonal politikk*, 63(2-3), s.235-160.

- Leraand, D. (2015). Sudans historie. *Store norske leksikon*. Hentet 02.11.16 fra https://snl.no/Sudans_historie
- Levy, J. S. (2003). Political psychology and foreign policy. I Sears, D. O., Huddy, L. & Jarvis, R. (red.), *Oxford Handbook of Political Psychology*. New York: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1971) Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65(3), s. 682-693.
- Midling, A. S. (2012). – Norsk bistand har ingen effekt. Hentet 03.11.16 fra <http://forskning.no/bistand/2012/02/norsk-bistand-har-ingen-effekt>
- Morgenbladet (2005). Riktig metode i Sudan. *Morgenbladet*. Hentet 02.11.16 fra <https://morgenbladet.no/debatt/2005/10/riktig-metode-i-sudan>
- Moses, J. W. & Knutsen, T. L. (2012). *Ways of knowing. Competing Methodologies in Social and Political Research*. 2. utgave. London: Palgrave Macmillian.
- National Security Strategy (2002). The National Security Strategy of the United States, september 2002. Hentet 20.04.17 fra <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>
- Nissen, A. E. (2015). *The Peace Architects: Norwegian peace diplomacy since 1989* (Doktoravhandling). Universitetet i Oslo.
- Norad (2016). Norsk bistand i tall. Hentet 17.10.16 fra <https://www.norad.no/no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall>
- NTB (2014). Milliardbistand kan ha gått til spille i Sør-Sudan. Hentet 12.10.16 fra <http://e24.no/makro-og-politikk/milliardbistand-kan-ha-gaatt-til-spille-i-soer-sudan/22715437>
- Nyhamar, T. (2007). Norsk utenrikspolitikk: nasjonal internasjonalisme? I Hovi, J. & Malnes, R. (red.), *Anarki, makt og normer - innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Paxal, S. A. (2012). *An Implementation Study of the 2005 Comprehensive Peace Agreement in Sudan* (Masteroppgave). Trondheim: NTNU.
- Petersen, J. (2002). Utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse for Stortinget, 26.02. Hentet 20.03.17 fra http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-BondevikII/Utenriksdepartementet/265100/265414/utenriksminister_jan_petersens.html?id=265555

- Piene, B. D. (2014). *Norge i Sudan. På bunnen av sola*. Oslo: Aschehoug & Co.
- Reichwein, A. (2012). The tradition of neoclassical realism. I Toje, A. & Kunz, B. (red.) *Neoclassical realism in European politics: bringing power back in*, s. 96-116. Manchester: Manchester University Press.
- 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. 76-91. Abingdon: Routledge.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy, *World Politics* 51(1), s. 144-72.
- Samuelson, R. J. (2015). Kunne Norge ha stanset opprettelsen av Sør-Sudan?. *Aftenposten*. Hentet 16.10.16 fra <http://www.aftenposten.no/verden/Kunne-Norge-ha-stanset-opprettelsen-av-Sor-Sudan-20289b.html>
- Schjønberg, S. (2011). Her hyller kronprins Haakon det nye landet. *Dagbladet*. Hentet 12.10.16 fra <http://www.dagbladet.no/nyheter/her-hyller-kronprins-haakon-det-nye-landet/63555293>
- Skånland, Ø. H (2009). Norsk utenrikspolitikk i fredens tegn: en diskursanalyse. *Internasjonal politikk*, 67(3), s. 321-350.
- St.meld. nr. 19 (1995-96). En verden i endring; Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene. Hentet 01.11.16 fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/st-meld-nr-19_1995-96/id190952/
- Støre, J. G. (2006). Norge som fredsnasjon – myte eller virkelighet? Tale på Norges Fredssenter, hentet 17.03.17 fra <http://www.polyteknisk.no/old/Referater-videoer/Norge-som-fredsnasjon-myte-eller-realitet.html#Hele%20foredraget>
- 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.
- Søbye, E. (2016). "Den gode viljen". Bokanmeldelse publisert i *Morgenbladet* nr.47, 2.-8. desember 2016.

- Sørbo, G. (1997). Norsk bistandspolitikk. I Knutsen, T., Sørbo, G. & Gjerdåker, S. (red.) *Norsk utenrikspolitisk historie*. Oslo: Chr. Michelsens Institutt/Cappelen Akademisk Forlag.
- Sørbo, G. (2010). Local violence and international intervention in Sudan. *Review of African Political Economy*, 37(124), s. 173-186.
- Sørli, P. M. (2014). Bokanmeldelse av Toje & Kunz (red.) ”Neoclassical realism in European politics. Bringing power back in”. *Internasjonal politikk*, 72(1), s. 157-161.
- The Economist (2016). South Sudan: From hope to horror. *The Economist*. Hentet 10.11.16 fra <http://www.economist.com/news/books-and-arts/21702158-hope-horror>
- The Sentry (2016). War Crimes Shouldn't Pay: Stopping the looting and destruction in South Sudan. Hentet 28.09.16 fra https://thesentry.org/wp-content/uploads/2016/08/Sentry_WCSP_Final.pdf
- Toje, A. (2010). Norsk utenrikspolitikk – en kritikk. *Nytt norsk tidsskrift*, 27(1/2), s. 207-217.
- Toje, A. & Kunz, B. (red.) (2012). *Neoclassical realism in European politics. Bringing power back in*. Manchester: Manchester University Press.
- Tvedt, T. (2006). Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og den norske modellen. *Historisk tidsskrift*, 85(1), s. 59-85.
- Tvedt, T. (2009). *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*. (2. utg.) Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tvedt, T. (2011, 3. mai). Om å forstå norsk utenrikspolitikk. *Dagbladet*. Foredrag på Litteraturhuset, hentet 14.03.17 fra <http://www.dagbladet.no/kultur/om-a-forsta-norsk-utenrikspolitikk/63676303>
- Tvedt, T. (2012). *Nilen. Historiens elv*. Oslo: Aschehoug.
- United Nations (2007). Map. No.3707.
- Utenriksdepartementet (2013, 7. januar). Hvorfor har Norge et bredt engasjement i Sudan?
- Venesson, 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. 233-239. Cambridge: Cambridge University Press.

- Verdensbanken (2017). South Sudan. Hentet 20.05.17 fra <http://data.worldbank.org/country/south-sudan>
- 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. (1959). *Man, the State, and War: a Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- Wanounou, D. (2017). – Afrika har gått til hælvetet. Hentet 24.04.17 fra <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2017/kopperud-med-ny-bok/>
- Wright, L. (2008). *Al-Qaida og veien til 11. september*. Overs. Gunnar Nyquist. Oslo: Gyldendal, 2008. Overs. av *The Looming Tower: Al-Qaeda and the Road to 9/11*, New York: Alfred A. Knopf.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Østerud, Ø. (2006). Lite land som humanitær stormakt? *Nytt norsk tidsskrift*, 23(4), s. 303-313.
- 307.30/253, Sudan 2000 politikk generelt, notat fra Afrikadesken, *Utviklingsministerens møte med Sudan-ansvarlige i US State Department*, 4.2.2000, referat, 8. februar 2000.

Vedlegg 1: Intervjuobjekter

Tomm Kristiansen	Utenrikskorrespondent i NRK. Kommunikasjonsrådgiver for Sør-Sudans president Salva Kiir i perioden 2006-2008.	Epost-korrespondanse i oktober 2016.
Informanten ønsket å være anonym	Diplomat i Utenriksdepartementet med særs god kunnskap om og kjennskap til det norske engasjementet i Sudan	Epost-korrespondanse i perioden 03.02.17 – 27.03.17.