

# Norsk Folkehjelp og USAID sitt bistandssamarbeid i Sør-Sudan

*Fra krig til fred 1993-2005*

*Jarl Henning Engedal Nilsen*



## Masteroppgave i Historie

Institutt for arkeologi, historie og kultur- og religionsvitenskap

Universitetet i Bergen

Juni 2021



© Jarl Henning Engedal Nilsen

2021

Norsk Folkehjelp og USAID sitt bistandssamarbeid i Sør-Sudan

Jarl Henning Engedal Nilsen

<https://bora.uib.no/>



## **Abstract**

This thesis aims to analyze the relationship between the Norwegian People's Aid and the United States Agency for International Development, also known as USAID, and their cooperation between 1993 and 2005, in the region which today constitutes South Sudan. This area, which was previously attached to neighboring Sudan, was during this period engulfed in a civil war between the Sudan People's Liberation Movement and the government of Sudan. In 1994, the Norwegian People's Aid became one of the primary partners in the U.S. humanitarian response, which was organized by USAID as a reaction to the consequences of the civil war. USAID had up until 1993 exclusively provided emergency relief, but from 1994 there was a shift towards making humanitarian aid as 'developmental' as possible in complex crisis situations, such as Sudan and South Sudan. This resulted in new ways of providing humanitarian aid to South Sudan, an approach quickly adopted by the Norwegian's People Aid in their Food Security program, which was financed by USAID.

The overarching ambition of this thesis is to investigate whether USAID as a major donor to the Norwegian People's Aid's South Sudan-program influenced the organization's work. To achieve this, interviews conducted with former employees of the Norwegian People's Aid have been analyzed, in combination with source-material from both the Norwegian People's Aid and USAID. Norwegian People's Aids activities in South Sudan have been viewed in light of USAID's strategy in South Sudan, and the context within which it was produced. This methodology was employed in order to determine if and how USAID influenced Norwegian People's Aid's work between 1993 and 2005.

I argue that the strategy of USAID clearly affected Norwegian People's Aids work in South Sudan. First and foremost, this can be observed in how the already strong position of the Norwegian People's Aid within South Sudan was fortified both economically and geographically. However, already from the commencement of the cooperation, the perspectives of the two organizations can be construed to have been aligned regarding how to address humanitarian needs in South Sudan. Therefore, from an operational view, Norwegian People's Aid worked largely according to its own established premises. An additional argument put forth in this thesis is that USAID, despite its own developmentally oriented strategy, might have hindered Norwegian People's Aid's aspirations in moving its activities towards development aid. The research question is also briefly viewed from the opposite side: If the Norwegian People's Aid had any influence on USAID's strategy in South Sudan, with there being certain factors pointing towards such an interpretation.



## **Forord**

Et ufattelig krevende og uforutsigbart år er forbi og min tid ved Universitetet i Bergen er på hell. At dette arbeidet skal stå igjen som det siste og endelig definerende for et femårig utdanningsløp er fryktinngytende, men samtidig tilfredsstillende. Oppgaven, til tross for å være min egen, hadde aldri blitt mulig uten en rekke personer.

Først av alt vil jeg takke min veileder Anne Bang, som har utvist tålmodighet og fornuft i det som må omtales som et turbulent år. Dine kritiske spørsmål og råd har vært avgjørende for mitt arbeid og dets endelige resultat. En takk rettes også til alle deltakere ved Midtøsten-seminaret de siste to årene. Både fysiske og digitale samlinger har vært et lærerikt og sårt tiltrengt avbrekk fra et ellers ensomt prosjektarbeid.

En stor takk må også gis til alle informantene fra Norsk Folkehjelp som har vært med å bidra til denne oppgaven. En særlig takk går ut til Halle Jørn Hanssen og Helge Rohn som begge har vært til uvurderlig hjelp for dette prosjektet.

Til slutt må kollektivet mitt, alle på lesesalen og familien min takkes for å ha bidratt til å holde humøret oppe i løpet av et langt år.

Bergen, 15. juni 2021

Jarl Henning Engedal Nilsen

## **Forkortelser**

Catholic Relief Services = CRS

Direktoratet for Utviklingssamarbeid = NORAD

Intergovernmental Authority on Development = IGAD

National Democratic Alliance = NDA

National Islamic Front = NIF

Norsk Folkehjelp = NF

Office of Foreign Disaster Assistance = OFDA

Office of Food for Peace = OFFP

Office of Transition Initiatives = OTI

Operation Lifeline Sudan = OLS

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling = OECD

FNs kontor for koordinering av humanitær innsats = OCHA

Regional Economic Development Services Office for East and Southern Africa = REDSO/ESA

Sudan Medical Care = SMC

Sudan People's Liberation Movement/Army = SPLM/A

Sudan Relief and Rehabilitation Agency = SRRA

The Sudan Transitional Assistance for Rehabilitation Program = STAR

FNs barnefond = UNICEF

United States Agency for International Development = USAID

Utenriksdepartementet = UD (presiseres ved «norsk UD» og «amerikansk UD»)

Verdens matvareprogram = WFP

World Vision International = WVI



## Innholdsfortegnelse

Kapittel 1: Introduksjon .....	1
Innledning og problemstilling .....	1
Fremgangsmåte mot problemstillingen og presiseringer.....	2
Hva er bistand? .....	3
Tid og Rom .....	5
Organisasjoner som egne handlende aktører .....	6
Oppgavens struktur.....	6
Kapittel 2: Kilder, Metode og Kildekritikk .....	8
Tidligere forskning .....	8
Skriftlige kilder.....	10
Litteratur som har blitt brukt som kildemateriale .....	10
Eksterne rapporter utenfor USAID-materialet.....	12
Nyhetsartikler.....	13
Hovedkildemateriale.....	14
Kilder: USAID .....	14
Kilder: Norsk Folkehjelp .....	16
Muntlige Kilder .....	17
Informant nr. 1 .....	18
Informant nr. 2 .....	18
Informant nr. 3 .....	18
Informant nr. 4 .....	19
Informant nr. 5 .....	19
Informant nr. 6 .....	19
Kildekritiske forbehold og kildenes samspill .....	19
Utilgjengelig kildemateriale og dets konsekvenser for oppgaven.....	21
Kapittel 3: Oversikt over internasjonale bistandsaktører i Sudan og Sør-Sudan .....	22
Norsk Folkehjelp .....	22
United States Agency for International Development.....	22
Office of Foreign Disaster Assistance .....	24
Office of Food For Peace .....	25
Bureau of Africa og REDSO/ESA.....	26
Office of Transition Initiatives.....	26
Operation Lifeline Sudan.....	26
Andre store ikke-statlige organisasjoner.....	27

Kapittel 4: Historisk bakgrunn .....	29
Den andre borgerkrig – 1983 til omtrent 1991 .....	29
Norsk Folkehjelp og USAID før 1993 .....	31
Kapittel 5: Den første store avtalen – 1993 til 1997 .....	34
Kontekst: Kriser på alle kanter .....	34
USAIDs nye strategi .....	35
Sammenfallende interesser .....	37
Et autonomt program .....	38
Nairobi-faktoren: Forholdet mellom NFs og USAIDs kontorer i Nairobi. ....	39
Nødhjelp og landbruksutvikling .....	40
Selvforsyning og gjenreising av markedsvirksomhet .....	42
Geografi, tilgang og infrastruktur .....	44
NF som informasjonskanal .....	47
USAID, NF og Sivilsamfunnet i Sør-Sudan.....	50
Støtte til SRRA .....	50
Gjødsling av grasrota .....	53
Delkonklusjon.....	54
Kapittel 6: Søkelyset retter seg mot borgerkrigen – 1997 til 2000 .....	56
<i>Integrated Strategic Plan for Sudan</i> .....	58
Hva var NFs rolle fra 1997? .....	60
1998-1999: USAID tilsidesatt, et politisk veiskille? .....	63
STAR-programmet .....	63
Kan NF ha medvirket til oppslutning om SPLM/A i det amerikanske statsapparatet? ....	66
Policyskiftets betydning for NFs arbeid.....	67
Varselskuddet går igjen i Bahr al-Ghazal.....	67
Operasjon Bahr al-Ghazal.....	68
Reintegrering av internt fordrevne og flyktninger.....	69
Utviklingsorientert arbeid, men offisiell utviklingshjelp uteblir for NF .....	70
Samfunnsutvikling og markedsvirksomhet rundt Yei og Kajo-Keji .....	71
Lokale samarbeidspartnere videreføres .....	73
Amerikansk mat direkte til opposisjonsgruppene?.....	74
Delkonklusjon.....	77
Kapittel 7: Veien mot fred – 2000 til 2005 .....	79
Nytt tusenår, ny strategiplan – et svakt håp om fred .....	80
Hvordan tolket USAID situasjonen omkring tusenårsskiftet? .....	80

Kontinuitet i strategiplanens arbeidsområder og målsetninger.....	81
USAIDs retorikk knyttet tettere til nasjonale interesser .....	82
Påvirket oljeinteresser strategiendringen? .....	83
Administrasjonsskifte og 11. september 2001 .....	86
9/11 og konsekvenser for Sudan og USAID .....	87
Grønt lys for økt amerikansk engasjement i fredsforhandlingene .....	89
NF og arbeidet frem mot en fredsavtale .....	92
Inn i grenseland .....	93
NF engasjerer seg direkte i fredsarbeidet.....	94
Matsikkerhetsprogrammet .....	96
IGAD-forhandlingenes avsluttende fase og strategiplanen for 2003 til 2005. ....	97
Delkonklusjon.....	99
Kapittel 8: Oppsummering og konklusjon .....	102
Var NFs funksjon innenfor USAIDs strategi hemmende for deres ambisjoner om å drive utviklingshjelp? .....	105
Var NF i posisjon selv til å utøve innflytelse?.....	106
Kilde- og Litteraturliste .....	107
USAID Kilder.....	107
NF Kilder:.....	109
Fra Helge Rohn, tilsendt: .....	109
Fra det norske utenriksdepartementets arkiver, tilsendt: .....	110
Fra Ken Miller, tilsendt:.....	110
Intervjumateriale.....	110
Litteratur .....	110
Nyhetsartikler .....	113
Nettsider.....	116
Data.....	117
Andre Kilder .....	117





# Kapittel 1: Introduksjon

## Innledning og problemstilling

Nord-øst i Afrika, langs kontinentets hovedpulsåre Nilen, ligger i dag landene Sudan og Sør-Sudan. De to landene, som var forent frem til Sør-Sudans uavhengighet i 2011, var i flere tiår omsvøpt i Afrikas lengste borgerkrig og sentrum for den kanskje verste humanitære krisen verden har opplevd siden andre verdenskrig. Her, langs skillelinjen mellom den arabiske og den afrikanske verden og imellom ørken, jungel, fjell- og sumplandskap opprettet Norsk Folkehjelp (NF), en norsk ikke-statlige organisasjon, i 1986 et nødhjelpsprogram for å lette på lidelsene borgerkrigen skapte. Ledet an av sin «hærfører» Egil Hagen tok NF allerede fra oppstart standpunkt i borgerkrigen og sto solidarisk side om side med opprørsbevegelsen i sør kalt *Sudan Peoples Liberation Movement* ledet av John Garang de Mabior.

En operasjon som fra startblokken kunne minne om et enmannsshow, der Hagen ikke alltid var så opptatt av bistandens og byråkratiets spilleregler, vakte oppsikt i det internasjonale bistandssamfunnet. Hagen selv, omtalte seg og sin operasjon som en utvekst på systemet,<sup>1</sup> men hans effektivitet førte til at NFs navn likevel fikk gjenklang på de riktige stedene.<sup>2</sup> I 1992 overtar Helge Rohn stafettspinnen etter Hagen og i slutten av 1993 inngår NF en stor samarbeidsavtale med *United States Agency for International Development*, best kjent gjennom sitt akronym USAID, USA sin statlige organisasjon for internasjonal bistand. Ifølge Halle Jørn Hanssen, tidligere generalsekretær i NF, utgjorde bevilgningene fra USAID et sted mellom 60 til 80 prosent av Sør-Sudan-programmets økonomiske ramme mellom 1993 og 2005.<sup>3</sup> Avtalen, som angivelig var den største av sitt slag gitt til en ikke-amerikansk organisasjon, befestet NF sin posisjon som en av de største bistandsaktørene i Sør-Sudan.

Denne relasjonen er hovedtema for denne masteroppgaven. Etter avtalen i 1993 var USAID den helt klart største donoren til NF sitt arbeid i Sør-Sudan igjennom hele denne oppgavens tidsperiode. NF samarbeidet med USAID i Sør-Sudan helt frem til 2018. Da samarbeidet brøt i 2018 uttalte generalsekretær Henriette Westhrin at «[v]i vil ikke søke flere samarbeid med USAID før vilkårene for et nytt samarbeid ivaretar vår uavhengighet».<sup>4</sup> En uttalelse som på mange måter fanger det overordnede spørsmålet denne oppgaven vil undersøke, nemlig om USAID fra sin posisjon som dominerende donor utøvde innflytelse over NFs arbeid i Sør-

---

<sup>1</sup> Battiata, «Gruff Norwegian tailors efforts to deliver, not delay, food aid».

<sup>2</sup> Aspøy, *De fattiges leiesoldat: Hjelpearbeideren Egil Hagen*, 133-134.

<sup>3</sup> Hanssen, *På livet løs: Med Norsk Folkehjelp i Sør-Sudan*, 169.

<sup>4</sup> Norsk Folkehjelp, «Norsk Folkehjelp bryter samarbeid med USAID».

Sudan. Et slikt forhold er imidlertid, som vi skal se, kanskje toveis, noe som også er et drøftingspunkt for denne oppgaven.

Opgaven som starter rett i forkant av den første samarbeidsavtalen skal forsøke gjennom en historisk og kronologisk innrettet analyse av NFs arbeid og USAIDs strategier i Sudan og Sør-Sudan, sett i lys av politisk utvikling i Sudan, Sør-Sudan og USA, forsøke å besvare på problemstillingen:

***«Hva var USAIDs bistandsstrategi i Sør-Sudan mellom 1993 og 2005, og hvordan har den hatt innvirkning på Norsk Folkehjelps Sør-Sudan-program i samme periode?»***

### **Fremgangsmåte mot problemstillingen og presiseringer**

Denne oppgaven ønsker altså å undersøke samspillet og relasjonen mellom NF og USAID fra forberedelsene av og forhandlingene rundt den første store samarbeidsavtalen i 1993 til fredsavtalen i borgerkrigen i Sudan ble signert i 2005. Oppgaven er derfor først og fremst en rekonstruksjon av samarbeidet mellom de to organisasjonene innenfor nevnte tidsramme.

Problemstillingen: *Hva var USAIDs bistandsstrategi i Sør-Sudan mellom 1993 og 2005, og hvordan har den hatt innvirkning på Norsk Folkehjelps Sør-Sudan-program i samme periode?*, tillater oppgaven å studere relasjonen for å belyse et underformidlet tema: Hvordan en norsk ikke-statlig organisasjon med røtter i arbeiderbevegelsen har vært en av de viktigste samarbeidspartnerne til den statlige amerikanske bistandsorganisasjon, USAID, i over to tiår i Sør-Sudan. Ikke minst vil denne oppgaven undersøke hvordan dette eventuelt påvirket NFs arbeid.

Problemstillingen er sammensatt av to ledd. Det første «hva var USAIDs bistandsstrategi» vil kartlegges ved hjelp av USAID sitt eget kildemateriale, noe som vil diskuteres grundigere i neste kapittel. USAIDs strategi oppstår derimot ikke i et vakuum og analysen utført i denne oppgaven har gjort et poeng ut av å se strategiene i lys av politisk utvikling igjennom oppgavens tidsrom. Så hva regnes som strategi i denne oppgaven? Det er først og fremst de målsettinger og fremgangsmåter som USAID presenterer i sine strategidokumenter, rapporter og evalueringer. Ledd nummer to, «hvordan har den [strategien] hatt innvirkning på Norsk Folkehjelps Sør-Sudan-program i samme periode», består av å analysere hvordan endringer hos USAID kan ha hatt innvirkning på NFs arbeid i Sør-Sudan. Innvirkning i denne oppgaven innebærer både det rent materielle som økonomisk støtte på programmet, men også i hvilken grad USAID kan ha styrt vilkårene som NFs Sør-Sudan-program drev bistand ut ifra. Dette gjøres gjennom å sette kildematerialet på NF sammen med kildematerialet på USAID.

Et grep som så vidt meg bekjent ikke har blitt gjort tidligere. Det må også understrekes at NFs forhold til Norge eller andre donorer er utenfor denne rammen og konsekvent sett bort i fra i denne oppgaven. Det medfører også at mye av NFs gode arbeid innenfor andre programområder, primært finansiert av andre donorer enn USAID, ikke er en del av analysen.

Det er først når USAIDs strategi er kartlagt og NFs arbeid på bevilgning av USAID i henhold til USAIDs strategi er identifisert, at denne masteroppgavens hovedformål gjør seg gjeldende. På bakgrunn av kildemateriale vil jeg diskutere hvorvidt NFs Sør-Sudan-program opererte på egne premisser eller om at USAID gjennom sin makt som dominerende donør styrte premissene som NF drev bistand etter. Dette har vært oppgavens utgangspunkt, men relasjonen vil også undersøkes fra begge sider. Med andre ord vil jeg også ta høyde for den muligheten at NF hadde innflytelse på USAIDs bistandsstrategi.

Men før oppgaven beveger seg videre, er det nødvendig med en diskusjon rundt hva som menes med bistand og enkelte andre avklaringer.

#### Hva er bistand?

Hans Morgenthau hevdet i 1961 at *foreign aid* eller bistand var delt i seks forskjellige typer: «[...] Humanitarian foreign aid, military foreign aid, bribery, prestige foreign aid and foreign aid for economic development».<sup>5</sup> Denne kategoriseringen var mer relevant i kontekst av kald krig og i mindre grad forstått som en riktig kategorisering i dag. I dag opereres det primært med to kategorier, militær bistand og økonomisk bistand, der sistnevnte igjen noe forenklet er delt mellom det Morgenthau kategoriserte som *Humanitarian Foreign Aid* (nødhjelp) og *Foreign aid for economic development* (utviklingshjelp).

FNs Kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) definerer *Humanitarian Assistance*, som vil si nødhjelp, som «[a]id that seeks, to save lives and alleviate suffering of a crisis-affected population [...]», gitt på bakgrunn av «[...] principles of humanity, impartiality and neutrality [...]» og kommer i ulike former som «[...] direct assistance, indirect assistance and infrastructure support».<sup>6</sup> Mens utviklingshjelp defineres av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), som loggfører bistand fra sine medlemsland, som:

Provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies; and [...] Concessional (i.e. grants and soft loans) and administered

---

<sup>5</sup> Morgenthau, «A Political Theory of Aid», 301.

<sup>6</sup> Reliefweb, «Glossary of Humanitarian Terms», 31-32.



with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as the main objective.<sup>7</sup>

I perioden 1993-2005 har nødhjelp, oftest i form av mat, utgjort den klart største delen av amerikansk bistand kanalisert til Sudan og Sør-Sudan. Etter Omar al-Bashirs militærkupp i Sudan i 1989 var det utelukkende nødhjelp som ble bevilget fra det amerikanske statsapparatet. Først i 1998 ble det USAID selv definerer som utviklingshjelp (Development Assistance) tillatt å levere til de opprørskontrollerte områdene. Mens andre organisasjoner som ECHO, den europeiske union sin bistandsorganisasjon, først i 2002, etter over et tiårs fravær gjenetablert et utviklingssamarbeid, men da med regjeringen i Khartoum.<sup>8</sup>

I kontekst av denne oppgaven er utviklingshjelp først og fremst definert og forstått etter USAIDs egen definisjon. Det vil si aktiviteter finansiert enten gjennom midler fra *Development Assistance Fund* eller *Economic Support Fund*. Skillet mellom nødhjelp og utviklingshjelp er likevel i praksis noe mer diffust enn hva ulike definisjoner nevnt her antyder og det er ofte en naturlig overlapp mellom aktivitetene som tilhører hver av dem. I løpet av 90-tallet ble det blant annet økt søkelys på å koble de to sammen, en idé også kalt «relief-development continuum».<sup>9</sup> Det vil si at bistandsaktører i økende grad så nødhjelp som et grunnlag for videre utviklingshjelp. Det innebar også at man i økende grad problematiserte kløften som hadde eksistert både finansielt og operasjonelt mellom nødhjelp og utviklingshjelp, slik at det ble utarbeidet strategier der nødhjelp og utviklingshjelp i større grad utfylte hverandre.<sup>10</sup>

Konseptet *relief-development continuum* er også å finne i mye av litteraturen på bistand til Sudan og Sør-Sudan, men spørsmålet om og hvordan nødhjelpen og utviklingshjelpen skal knyttes sammen i et land hvor utviklingshjelp *de facto* var blokkert fra 1989 har blitt flittig diskutert uten at to streker har blitt satt under svaret.<sup>11</sup> Det har medført at nødhjelpsaktiviteter til Sør-Sudan, ettersom deler av områdene ble stabile, ble omtalt som «rehabiliterende nødhjelp». Slik fikk nødhjelpen et utviklende preg og var i tråd med ideen om å sammenkoble

---

<sup>7</sup> Inkluderer ikke *Military Aid* og bistand som promoterer donorers sikkerhetsinteresser, selv om den også i flere tilfeller kan forstås som å være av utviklende karakter; OECD, «What is ODA?».

<sup>8</sup> Uten forfatter, «World Briefing».

<sup>9</sup> Hinds, «Relationship between humanitarian aid and development aid», 1-9.

<sup>10</sup> Hinds, «Relationship between humanitarian aid and development aid», 1-9.

<sup>11</sup> Se for eksempel Macrae, *Aiding Recovery: The Crisis of Aid in Chronic Political Emergencies*; Buchanan-Smith og Maxwell, «Linking Relief and Development: An Introduction and Overview»; eller Karim mfl., *Operation Lifeline Sudan - A review*.

nødhjelp og utvikling. Hos USAID ga det utslag i en målsetting om å gjøre «[...] relief 'developmentally' [...]».<sup>12</sup>

I denne oppgaven brukes «bistand» som en samlebetegnelse på nødhjelp (mathjelp faller innunder nødhjelp) og utviklingshjelp når de omtales sammen. I første rekke er det disse som er relevant innenfor konteksten av Sør-Sudan i tidsrommet 1993 til 2005. Bistand, som avgrenset her, men også som helhet, kan videre bli gitt på to ulike måter: bilateralt og multilateralt. Bilateral bistand er en av de mange former for bistand gitt på en stat-til-stat-basis, enten direkte til mottakerlandets statsforvaltning eller gjennom ikke-statlige organisasjoner. Multilateral bistand er derimot bistand kanalisert fra flere land, ofte gjennom en multilateral organisasjon, til et mottakerland. Multilateral bistand er ikke begrenset til FN-apparatet, men kanaliseres veldig ofte gjennom de mange organisasjoner som har sitt opphav i FN. Multilaterale organisasjoner kan også videre kanalisere midler gjennom ikke-statlige organisasjoner. Denne oppgaven tar i all hovedsak for seg bilateral bistand ettersom det er i den sammenheng at NF har vært en viktig samarbeidspartner for USAID. Det er likevel viktig å nevne at USAID også kanaliserte mye bistand gjennom multilaterale organisasjoner til Sudan og Sør-Sudan.

### Tid og Rom

«Sør-Sudan» er brukt som betegnelse på det geografiske området der nærmest hele denne oppgaven befinner seg. Det til tross for at Sør-Sudan igjennom store deler av det undersøkte tidsspennet fortsatt ikke var en uavhengig og suveren stat, men en del av Sudan. Det har historisk vært et klart skille etnisk, språklig og religiøst mellom det nordlige og det sørlige Sudan. Sør og nord har også i perioder vært administrativt adskilt i et føderasjonsforhold med en delvis autonom regjering i sør. Det er likevel primært et resultat av at det området som i dag utgjør det selvstendige landet Sør-Sudan var det området hvor NF i all hovedsak hadde sitt arbeid, med enkelte unntak, og «Sør-Sudan» derfor blir naturlig å bruke som geografisk begrep.<sup>13</sup> Når «Sudan» brukes alene, eller i samme setning som «Sør-Sudan», er det altså snakk om de områdene som tilhører dagens Sudan. En tredje geografisk enhet som også blir brukt er grenseområdene eller «transition zones», dette representerer de omstridte områdene rundt Abyei, Nuba-fjellene i Sør-Kordofan og sørlige deler av Blue Nile State.

---

<sup>12</sup> USAID/OFDA, *Annual Report 1996, 1997*.

<sup>13</sup> NF hadde også oppdrag inn i, blant annet Nubafjellene i Sør-Kordofan, et av de omstridte grenseområdene som den dag i dag ennå ikke har avklart status.

Ved inngangen til denne oppgaven var det egentlig et ønske om å undersøke forholdet mellom NF og USAID helt frem til Sør-Sudan stemte for uavhengighet og ble et eget land i 2011. Det fordi det ville vært ønskelig å sett utviklingen også etter at fredsavtalen ble signert i 2005 og veien frem mot selvstendighet seks år senere. Det viste seg imidlertid å bli for omfattende for en masteroppgave. Derfor har tidsavgrensningen blitt fra dialogen mellom partene starter i 1993, en avtale signeres og arbeid starter opp i 1994, og helt frem til fredsavtalen i 2005 som setter et naturlig punktum for denne oppgaven.

### Organisasjoner som egne handlende aktører

En problematikk som mitt arbeid står overfor, er at den fremstiller organisasjoner som egne sosiale aktører. Det er primært et praktisk grep og ikke et analytisk verktøy, slik det har blitt brukt innenfor andre fagfelt. Det medfører likevel enkelte konsekvenser. Det gjør blant annet at oppgaven fremstiller organisasjoner som NF og USAID nærmest som egne bevisste og handlende aktører, uten at de i virkeligheten er det. Det er nemlig tilnærmet umulig ut ifra kildemateriale å vite hvor beslutninger nøyaktig blir tatt til enhver tid og derfor også vanskelig å tillegge enkeltpersoner innenfor organisasjonene ansvar for dem. En annen og relatert problemstilling er at «USAID» og i noen mindre grad «NF», blir brukt på en måte som fremstiller dem som representanter for hele organisasjonen. Beslutninger tatt av en eller flere enkeltpersoner innenfor en del av organisasjonen, kan fremstå som å ha vært hele organisasjonens felles beslutning, noe det etter alt å dømme ikke var til enhver tid. Av årsakene nevnt ovenfor har dette likevel vist seg som et nødvendig grep i fremstillingen av denne oppgavens analyse og funn.

### Oppgavens struktur

Resten av oppgaven er strukturert som følger. **Kapittel 2** vil først kort diskutere «tidligere forskning», før det deretter vil presentere kildemateriale som er brukt for å sammenfatte denne oppgaven og besvare problemstillingen stilt innledningsvis. Kapitlet vil også påpeke enkelte kildekritiske forbehold som er spesifikt til det kildematerialet som er brukt i denne oppgaven. I **Kapittel 3** vil det bli gitt en kort oversikt over aktører som er sentrale i oppgaven. Her vil og organisasjonens verdigrunnlag bli introdusert. Det samme vil bli gjort med USAID, en stor og forgrenet organisasjon med mangfoldige avdelinger og underkontorer som behøver litt leseveiledning. *Operation Lifeline Sudan* (OLS) er en annen helt sentral aktør for alle som skriver bistandshistorie om Sudan og Sør-Sudan som også vil presenteres her. **Kapittel 4** vil gi en enkel historisk bakgrunn til den andre borgerkrigen i Sudan fra dens utbrudd i 1972 og omtrent frem til problemstillingen som plukker opp tråden i 1993. Det samme vil også bli

gjort delvis for USAID og NF, der særlig NF sitt Sør-Sudan-program sin forhistorie under grunnlegger Egil Hagen legger et viktig fundament for programmets videre utvikling.

De tre neste kapitlene, **Kapittel 5, 6 og 7** er kjernen og analysedelen i oppgaven. Kapitlene er kronologisk lagt opp og strukturert etter USAIDs strategiplaner. Det vil si at **Kapittel 5** i all hovedsak tar for seg USAIDs første strategiperiode mellom 1994 og 1997, men det starter med å plukke opp tråden der den historiske bakgrunnen sluttet omkring 1992-1993. **Kapittel 6** vil dekke USAIDs neste strategiperiode som gikk mellom 1997 til 2000. **Kapittel 7**, i kontrast til de to forrige, vil omhandle to strategiperioder, både den fra 2000 til 2003 og den fra 2003 til 2005 (strategiperioden varte til 2006, men oppgaven stopper i 2005). Det er utelukkende et resultat av at kildegrunnlaget for å drøfte NF opp mot de to strategiperiodene er tynnere etter år 2000, slik at det ble fornuftig å slå dem sammen. Alle kapitlene vil runde av med en delkonklusjon som sammen vil legge grunnlaget for **Kapittel 8** som vil gi oppgavens endelige konklusjon.

## Kapittel 2: Kilder, Metode og Kildekritikk

Dette kapittelet vil ta for seg det som finnes av tidligere forskning innenfor tematikken til denne masteroppgaven. Kapittelet vil også gå igjennom det kildemateriale som ligger til grunn for oppgavens analyse. Avslutningsvis vil enkelte kildekritiske forbehold bli diskutert og helt til slutt vil jeg drøfte hvilke konsekvenser utilgjengelig kildemateriale har hatt for oppgaven.

### Tidligere forskning

Det eksisterer ikke en spesifikk litteraturtradisjon på denne masteroppgavens tematikk, i motsetning til en rekke andre temaer som gjerne er avgrenset geografisk, periodisk eller tematisk. I stedet er oppgaven plassert med et bein i flere overordnede historiske temafelt som bistandshistorie, amerikansk politisk historie og Sudans moderne historie. Det er likevel gjennom årene blitt produsert en del litteratur som mer eller mindre kan omtales som «tidligere forskning» for temaet i denne oppgaven.

Norsk Folkehjelp (NF) som organisasjon har blant annet vært et yndet tema for diverse masteroppgaver innenfor ulike fagfelt som sosiologi,<sup>1</sup> statsvitenskap<sup>2</sup> og historie.<sup>3</sup> En kommer også sjeldent utenom NF når en undersøker båndene som eksisterer mellom Norge og Sør-Sudan, blant annet det norske bidraget til fredsprosessen.<sup>4</sup> Det er imidlertid ingen litteratur som undersøker NFs kobling til USAID og det amerikanske statsapparatet i Sudan, slik denne oppgaven gjør. Av publiserte masteroppgaver, er det Anne Marie Groth sin oppgave *Frivillige Bistandsorganisasjoner som aktører i Norsk Utenrikspolitikk. En Studie av Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelps nødhjelpsarbeid i Sudan* levert ved Universitetet i Oslo i 1995 som er mest nærliggende mitt arbeid, både tematisk og når det gjelder problemstilling. Den undersøker hvorvidt norsk nødhjelpspolitik i Sudan var et resultat av NF og KN sine egne prioriteringer. Den tar altså i likhet med denne oppgaven for seg forholdet mellom en donor og en samarbeidsorganisasjon i Sudan, men i motsetning til mitt eget arbeid som er opptatt av

---

<sup>1</sup> Sabrina Johannessen, «Å gå den andre mil» undersøker erfaringer rundt utviklingsarbeid hos bistandsarbeidere, blant annet fra NF.

<sup>2</sup> Torgunn Hasle undersøker NF og KN sitt arbeid i Tanzania og hvordan de var med på å forme norsk utviklingspolitikk til landet, se «Hvem setter dagsordenen i norsk utviklingspolitikk? En analyse av Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelps arbeid i Tanzania».

<sup>3</sup> Jonathan Marston, «Did NCA, NPA, OLS, and USAID prolong the Second Sudanese Civil War» undersøker hvorvidt organisasjoner som NF og USAID forlenget den andre borgerkrigen. Denne oppgaven er utelukkende basert på sekundærlitteratur.

<sup>4</sup> For eksempel Grenna Kaiya. Hun undersøker i sin oppgave «Norway's Engagements in South Sudan's Peace-building Process» både Norges bidrag til utfallet av fredsavtalen i 2005 og hvordan Norges rolle ble oppfattet av sør-sudanere selv. NF får som en norsk representant i Sør-Sudan stor plass i oppgaven.

den amerikanske koblingen, tar Groth nærmest utelukkende for seg den norske, samtidig som at den kun strekker seg frem til 1995.

Som tilfellet er for de fleste bistandsorganisasjoner, har det blitt produsert flere evalueringer av NFs organisasjon og deres Sør-Sudan-program. Disse er ofte utført av en ekstern part på vegne av donorer som ønsker å vurdere hvordan pengene deres blir brukt. Et nylig eksempel fra 2020 er *Blind Sides and Soft Spots – An Evaluation of Norway's Aid Engagement in South Sudan* utført av Tana Copenhagen i samarbeid med Overseas Development Institute og Chr. Michelsen Institutt på vegne av det norske Utenriksdepartementet. Her er NF en av organisasjonene som blir evaluert. Evalueringen tar likevel i all hovedsak for seg perioden etter 2005, med unntak av enkelte tilbakeblikk, og faller derfor også utenfor rammen til denne oppgaven. En av forfatterne bak den ovenfornevnte evalueringen, Elling N. Tjønneland, har også selv evaluert NFs oljeprogram i Sør-Sudan.<sup>5</sup> Den rapporten er en av flere fra Chr. Michelsens Institutt i Bergen som på en eller annen måte berører NF eller Sør-Sudan. Det er derimot ikke noen tidligere forskning eller litteratur som berører relasjonen mellom NF sitt Sør-Sudan-program og USAID direkte. Der dette forholdet overhodet blir beskrevet og nevnt er det i form av saksopplysning relativ til en annen problemstilling.

Det eksisterer også mer tradisjonell litteratur som tjener som fundament til denne oppgavens tematikk. I tillegg til at Halle Jørn Hanssen, som vil bli diskutert nærmere under, forteller om oppstarten til NFs Sør-Sudan-program, er dette også tema for forfatter og journalist Arild Aspøy sin bok *De fattiges Leiesoldat: Hjelparbeideren Egil Hagen*. Boken er en biografi om Egil Hagen, NFs Sør-Sudan-program sin grunnlegger og primus motor, og tar naturligvis derfor også for seg NFs Sør-Sudan-program. Dette er en velskrevet og engasjerende bok som beskriver programmets oppstart i 1986 og frem til Egil Hagens bortgang i 1991. En annen bok som fungerer som en slags forløper til denne oppgaven er J. Millard Burr<sup>6</sup> og Robert O. Collins sin *Requiem for the Sudan: War, Drought, & Disaster Relief on the Nile* som ble utgitt i 1995. Den tar for seg bistandens historie i Sudan fra Addis Abeba-avtalen som endte den første borgerkrigen i 1972, forløpet under den andre borgerkrigen som brøt ut i 1983 og frem til omtrent 1993. Den legger særlig vekt på den amerikanske bistanden til Sudan og USAID, slik at store deler av boken er basert på USAIDs egne kilder, noe som også er tilfelle i denne oppgaven.

---

<sup>5</sup> Se Elling N. Tjønneland, «The Norwegian People's Aid, oil and development», 2012.

<sup>6</sup> Burr var nødhjelps koordinatør i Operation Lifeline Sudan og ansatt i USAID, og arbeidet i Sudan i deler av bokens tidsrom.

En annen relevant utgivelse er forfatter og journalist Bibiana Dahle Piene sin bok *Norge i Sudan: På bunnen av sola* som undersøker hele den norske tilstedeværelsen i Sudan.

Kildematerialet hun har brukt er en kombinasjon av sekundærlitteratur, arkivmateriale fra NF og Kirkens Nødhjelp (den andre store norske bistandsorganisasjonen som i lang tid har vært i Sudan), kildemateriale fra det norske Utenriksdepartementet, personlig kildemateriale fra involverte personer og intervjuer. Til sammen har det resultert i en grundig og godt dokumentert fremstilling av Norges historie i Sudan fra Kirkens Nødhjelps storhets tid på 70- og begynnelsen av 80-tallet, til NF starter opp sitt program under Egil Hagen og helt frem til den norske deltakelsen med utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson i fredsforhandlingen. Forholdet til USAID blir også her kort diskutert, men igjen kun som bakteppe for den norske aktiviteten.

## Skriftlige kilder

Litteratur som har blitt brukt som kildemateriale

En del tidligere publisert litteratur om norsk aktivitet i Sør-Sudan utgjør viktig kildemateriale for denne oppgaven. Det omfatter bøker, akademiske artikler og eksterne rapporter som berører ulike aspekter av oppgavens problemstilling.

I første rekke og kanskje den viktigste er tidligere generalsekretær i NF, Halle Jørn Hanssen, sine memoarer *På livet løs: Med Norsk Folkehjelp i Sør-Sudan*. Boken hans var for meg personlig utgangspunktet for at jeg fattet interesse for å skrive om Norsk Folkehjelps engasjement i Sør-Sudan. Boken omhandler Hanssens egne opplevelser fra sin lange fartstid som utenlandssjef og generalsekretær i NF med en ekstraordinær forkjærlighet for Sør-Sudan og dets befolkning. Foruten om egne opplevelser, trekker Hanssen også inn intervjuer fra både medarbeidere og andre personer som har en tilknytning til NF eller Sør-Sudan og Sudan. Han tar for seg NFs engasjement i Sør-Sudan fra starten under Egil Hagen i 1986, frem til Sør-Sudan ble et eget land i 2011 og gjør seg også opp noen tanker om utbruddet av en ny borgerkrig innad i Sør-Sudan i 2013. Hanssens bok er kanskje det nærmeste man kommer et hovedverk innenfor oppgavens tema.

Jeg har også brukt litteratur som tar for seg hendelsesforløpet i borgerkrigen og fredsprosessen som etter hvert tar form. Dette er helt nødvendig ettersom USAID og NFs arbeid skjer innenfor den politiske rammen beskrevet i denne litteraturen. De to organisasjonenes samarbeid og felles programmer skjer ikke i et vakuum og påvirkes av konteksten på bakken i Sudan. Når det gjelder den faktiske utviklingen i Sudan støtter jeg

meg mye på Robert O. Collins, tidligere professor emeritus i Historie ved University of California. Hans bok *A History of Modern Sudan* blir først og fremst brukt i kapittel 3: Historisk Bakgrunn, men også ved enkelte anledninger i analysen. En annen kjent historiker Douglas H. Johnson står bak den mye siterte boken *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. Boken trekker lange historiske linjer for å identifisere de bakenforliggende årsakene til krig og konflikt i Sudan.<sup>7</sup> I likhet med Collins blir denne først og fremst brukt i kapittel 3, men også den har blitt brukt i analysen for å sette USAID og NFs samarbeid i en kontekst. Begge bøkene har vært helt sentrale i å forme min oppfatning og forståelse av Sudan og Sør-Sudans moderne historie.

To andre viktige forskere og forfattere er den norske historikeren Øystein Rolandsen og forsker, politisk rådgiver og journalist John Young. Rolandsens bok *Guerilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s* gir innblikk i den politiske utviklingen innad i Sør-Sudan i store deler av denne oppgavens tidsperiode. I denne oppgaven er den imidlertid fortrinnsvis brukt for å forstå det sør-sudanske sivilsamfunn og deres relasjon til Sudan Peoples Liberation Movement/Army (SPLM/A). Boken er også en viktig kilde til å forstå hvordan *Sudan Relief and Rehabilitation Association* (SRRA), SPLM/As humanitære underorganisasjon og en av NFs fremste samarbeidspartnere i felt, fungerte. John Young og hans bok *The Fate of Sudan: The Origins and Consequences of A Flawed Peace Process* presenterer en tolkning av fredsforhandlingene som mitt arbeid delvis lener seg på. Det er også isolert en grundig bok som dekker både forløpet til og ettermæle av fredsavtalen i 2005 i et noe kritisk lys.

USAID som organisasjon har det blitt skrevet overraskende lite om. Det er i hvert fall tilfellet om man ekskluderer det som er av deres egne internt eller eksternt utførte evalueringer. Professor i Geografi ved University of Windsor Jamey Essex sin bok *Development, Security and Aid: Geopolitics and Geoeconomics at the U.S. Agency for International Development* er imidlertid et unntak. Boken, en blanding av diskursanalyse og en historisk gjennomgang, tar for seg hele organisasjonens levetid fra dens forløper i Marshall-hjelpen etter andre verdenskrig, via opprettelse under John F. Kennedy i 1961 og frem til 2010-tallet. Bokens hovedformål er å forklare hvordan geopolitiske og geøkonomiske diskurser har formet

---

<sup>7</sup> Fra side 195 til 221 har den også en særdeles nyttig kronologisk oversikt over viktige hendelser tilknyttet den andre borgerkrigen i Sudan fra 1972 til slutten av 2002.



USAIDs arbeid opp igjennom historien. Den er basert på et svært omfangsrikt kildemateriale, hovedsakelig fra USAIDs eget arkiv, på samme måte som denne oppgaven.

Bøker om amerikansk bistand generelt er det imidlertid flere av og en av dem som har skrevet mye på dette temaet kommer fra USAIDs egne rekker. Tidligere assisterende administrator i USAID og Dekan for Edmund A. Walsh School of Foreign Service ved Georgetown University, Carol Lancaster, har skrevet flere bøker om hele det amerikanske bistandsapparatet, bistandshistorie generelt og om USAID.<sup>8</sup> En av dem *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* utgitt i 2007, har et kapittel utelukkende dedikert til amerikansk bistand, der USAID får mye plass. Her beskriver Lancaster amerikansk bistand sin historie sentrert rundt de tre nøkkelordene i bokens undertittel. Denne boken har vært viktig for å legge et grunnlag for å kunne diskutere USAID og organisasjonens arbeid i Sudan og Sør-Sudan.

#### Eksterne rapporter utenfor USAID-materialet

I tillegg til tradisjonell sekundærlitteratur har også eksterne rapporter som evaluerer NF sitt Sør-Sudan-program i perioden blitt inkludert. Fremfor alt har konsulentselskapet COWI sin evalueringsrapport på norskfinansiert bistand til Sør-Sudan vist seg å være en nyttig tilleggskilde. Den evaluerer Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp sine operasjoner i Sør-Sudan i tidsrommet 1996 til 1997, samtidig som den gir oversikt over deler av organisasjonenes tidligere aktiviteter. I tillegg har jeg mottatt en delrapport på atten sider i papirform fra journalist og forfatter Bibiana Dahle Piene som tilhørte evalueringen til COWI. Delrapporten evaluerer eksplisitt NF og kommer med ytterligere informasjon som ikke fremkommer i den endelige COWI-evalueringen. Blant annet finnes det her et eget underkapittel som tar for seg Sør-Sudan-programmets økonomiske forhold til USAID. Delrapporten er upublisert og har ikke vært mulig å oppdrive digitalt, men blir lagt ved som vedlegg A. Den endelige evalueringen fra COWI som delrapporten er en bestanddel av er tilgjengelig på NORAD sine nettsider.<sup>9</sup>

En annen rapport som har blitt brukt er en evaluering utført av The Drylands Coordination Group på NFs matsikkerhetsprogram i 2002. Gruppen fungerte som et forum for utveksling av kunnskap mellom ikke-statlige bistandsorganisasjoner, der et av medlemmene også var NF, mens sekretariatet var tilknyttet NORAGRIC ved Norges miljø- og biovitenskapelige

---

<sup>8</sup> For eksempel: *Organizing U.S Foreign Aid*; *George Bush's Foreign Aid*; og *Transforming Foreign Aid*.

<sup>9</sup> Den endelige COWI-evalueringen finnes her: <https://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2010/evaluation-of-norwegian-humanitarian-assistance-to-the-sudan/>

universitet i Ås. Aktivitetene til denne gruppen og derav også rapporten, var delfinansiert av NORAD. Forfatterne av rapporten var Nadarajah Shanmugaratnam fra Noragric, Daniel Mamer fra World Vision Sudan og Micheal Roberto Kenyi fra SRRA. Den evaluerte NFs aktiviteter i 2001 og er en viktig kilde til statusen på matsikkerhetsprogrammet i en periode det ellers er lite materiale produsert av NF selv.

En oppgave som omhandler NF og USAID sitt samarbeid i Sør-Sudan kommer heller ikke utenom Operation Lifeline Sudan, oftest kalt OLS. Dette var et FN initiert- og styrt konsortium sammensatt av flere ikke-statlige organisasjoner som sammen utgjorde den klart største implementeringsaktøren i Sudan og Sør-Sudan. Til diskusjonen av OLS har spesielt en uavhengig, men donorfinansiert evaluering av OLS fra 1996 utført av Ataul Karim, Mark Duffield, Susanne Jaspars, Joanna Macrae, Mark Bradbury, allerede introduserte Douglas Johnson, George Larbi og Barbara Hendrie vært viktig.<sup>10</sup> OLS er likevel hyppig et tema innenfor nesten all litteratur og annet kildemateriale som på en eller måte tar for seg borgerkrigen i Sudan mellom 1972 og 2005.<sup>11</sup> Det siden bistand og særlig nødhjelp av flere har blitt forstått som å ha hatt store implikasjoner for borgerkrigens gang og utfall.<sup>12</sup>

En annen type rapporter som ved enkelte anledninger brukes i denne oppgavens analyse er såkalte aktivistrapporter. Organisasjoner som Human Rights Watch publiserer rapporter med ulik tematikk som ofte forsøker å sette søkelys på menneskerettighetsbrudd eller andre overtramp. Disse organisasjonene og deres rapporter har ofte som formål å motivere til politisk handling inn mot de sakene som opptar dem, noe som også medfører at de må behandles med varsomhet. Slike rapporter finnes det flere av, men disse inneholder i liten grad informasjon som er relevant for denne oppgavens problemstilling.

### Nyhetsartikler

Forskjellige nyhetsartikler har også blitt brukt som supplerende kildemateriale. I oppgaven fungerer de primært for å plassere utviklingen i kontekst på lik linje som Collins og Johnson, og blir særlig brukt for å kartlegge utviklingen i det politiske forholdet mellom USA og Sudan. Det som gjør nyhetsartikler særlig nyttig er at flere også kommenterer hvilke konsekvenser spesifikke hendelser hadde for den amerikanske bistanden og hvordan beslutningstakere ansvarlig for bistand responderte på konkrete hendelser. Til denne

---

<sup>10</sup> Den evalueringen er referert til slik: Karim mfl., *Operation Lifeline Sudan - A review*.

<sup>11</sup> Det ble også publisert en kritisk studie av OLS i 1991, men som foruten å gi bakgrunn, ikke er brukt i denne oppgaven. Se Larry Minear mfl., *Humanitarianism Under Siege: A Critical Review of Operation Lifeline Sudan*.

<sup>12</sup> Se for eksempel Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, 146-166.

oppgaven har den amerikanske avisen *The New York Times* (NYT) blitt gitt spesiell oppmerksomhet på bakgrunn av sin brede og systematiske utenriksdekning. Jeg har gjennomgått NYT sitt nyhetsarkiv og undersøkt alle deres artikler med søkeordet «Sudan» mellom 1993 og 2005.<sup>13</sup> Det er imidlertid også sporadisk brukt artikler fra andre medier som er tilknyttet konkrete hendelser, uten at det er gjennomgått med samme systematikk.<sup>14</sup>

Ved bruk av nyhetsartikler som en relativt stor del av kildemateriale må man være observant på avisens politiske profil ettersom det kan påvirke nyhetsdekningen. I dette tilfellet er det likevel ikke like avgjørende fordi det i USA ikke fantes utpregede forskjeller på tvers av det politiske spekteret i synet på borgerkrigen i Sudan, i hvert fall ikke som også var partipolitisk begrunnet. Det er mulig å argumentere for at et afrikansk eller sudansk medium burde blitt valgt, men for denne oppgaven har det vært viktigst å se nyhetsdekningen i fra et amerikansk perspektiv. Det er tross alt de amerikanske oppfatningene om borgerkrigen i Sudan som igjen la premisser for USAID og videre til NF.

## Hovedkildemateriale

### Kilder: USAID

Som en statlig finansiert organisasjon, har USAID et omfattende og lett tilgjengelig kildemateriale. I henhold til USAIDs egen prosedyremanual og regelverk, kalt *Automated Directives System* skal all relevant dokumentasjon om bistand produsert av USAID selv eller en av deres bevilgningsmottakere bli lagt inn i deres digitalarkiv kalt *Development Clearinghouse Experience*.<sup>15</sup> Dette digitalarkivet regnes som USAIDs institusjonelle minne og dekker alle USAIDs operasjoner samtidig som det er et sted for organisasjonen å akkumulere kunnskap om bistand for å kunne dra lærdom av tidligere erfaringer. Før materiale blir lagt inn i arkivet blir det evaluert av en kvalifisert USAID ansatt. Til tross for å allerede inneholde uoverkommelige mengder dokumentasjon, er det lite tenkelig at alt av relevans i henhold til USAIDs egne utvelgelseskriterier er inkludert. Dette er rett og slett på grunn av organisasjonens størrelse, dens lange historie og de mangfoldige samarbeidspartnerne som har vært involvert.<sup>16</sup> Det gjør det også dessverre sannsynlig at en del kildemateriale som kunne vært relevant for denne oppgaven, har forsvunnet med tiden.

---

<sup>13</sup> Fra 01.01.1993 til 01.01.2006 ble det publisert 3664 artikler som i en eller annen forstand inkluderte «Sudan» i teksten. Ofte forekommer likevel «Sudan» bare passerende.

<sup>14</sup> For eksempel *The Washington Post* og *The Baltimore Sun*.

<sup>15</sup> Link til USAID sitt digitale arkiv: <https://dec.usaid.gov/>

<sup>16</sup> USAID, ADS Chapter 540 Development Experience Information; <https://www.usaid.gov/ads/policy/500/540>

Størrelsen på arkivet har også gjort at søket har vært nødt til å rettes direkte inn mot problemstillingen. Det har blitt gjort gjennom et avgrenset søk i *advanced search* verktøyet inne i arkivet. Søket ble avgrenset geografisk til Sudan og Sør-Sudan<sup>17</sup> og til tidsrommet 1993 til 2005 i henhold til problemstillingen. Det var også mulig å avgrense søket på dokumenttyper. Listen over dokumenttyper inneholder 35 ulike dokumenttyper som *Annual Reports*, *USAID Program Planning Document* og *USAID Strategic Planning Document*. Full oversikt over dokumenttyper og fordeling av de innenfor søkets tidsrom finnes i Vedlegg B. Alle dokumenttyper ble likevel inkludert i søket for å sikre at ingen relevante dokumenter ble forbigått. Søket ga en samlet dokumentmasse på 244 dokumenter. Det samlede materialet ble deretter gjennomgått manuelt og dokumenter som ikke var relevante for problemstillingen lukket bort. Av søkets resultat på 244, har 28 dokumenter blitt inkludert som kildemateriale til denne oppgaven.

Dokumenter som har blitt valgt ut er de som etter mitt skjønn tydeligst gir uttrykk for strategi. Dette inkluderer normative dokumenter som strategiplaner, men også evalueringer og rapporter som beskriver strategi i praksis. Fortrinnsvis har dokumenter som har oppstått innenfor USAIDs egen organisasjon blitt prioritert, men dokumenter som er eksterne evalueringer bestilt av USAID for å evaluere USAIDs eller deres samarbeidsorganisasjoners arbeid, har også vist seg som særdeles verdifulle. Når disse brukes må det imidlertid være med forbehold om at eventuelle slutninger og anbefalinger ikke nødvendigvis representerte USAIDs egen oppfatning eller påfølgende handlinger. Disse bidrar likevel med grundig deskriptiv informasjon både om hvordan og hvorfor USAID finansierte og arbeidet slik de gjorde, samt hvordan dette ble gjennomført av deres samarbeidsorganisasjoner i felt. De ulike dokumenttypene satt opp mot hverandre gir et grundig kildemateriale for å kunne si noe om USAIDs strategi, både dens bakgrunn, hensikt og endelige resultater.

Det må nevnes at kildemateriale som er produsert av USAID selv og ikke av en ekstern aktør på bestilling av USAID, er forfattet av ulike organisasjoner innad i USAID systemet. For eksempel så kommer USAIDs Afrika byrå ut med omfattende årsrapporter for alle deres landprogrammer i Afrika.<sup>18</sup> USAIDs underkontor kalt *Office of Foreign Disaster Assistance* (OFDA), er USAIDs mest synlige underkontor og forvalter majoriteten av organisasjonens bilaterale bistand. OFDA produserer også årlige rapporter som beskriver OFDA-finansierte

---

<sup>17</sup> Bare to av dokumentene fra arkivmaterialet var geomerket i systemene med «Sør-Sudan», resten var merket som «Sudan».

<sup>18</sup> Det ble utgitt slike rapporter for år 2002, 2003, 2004 og 2006.

prosjekter i alle land der underkontoret er tilstede. Disse beskriver også en del av USAIDs andre underkontor sin aktivitet. For eksempel blir antall tonn mat som samlet ble bevilget til hvert land av Office for Food For Peace også beskrevet i disse rapportene.<sup>19</sup> Det har gjort at de dokumentene som tydelig stammer fra et underkontor, vil refereres til som «USAID/X», der «X» representerer underkontoret.<sup>20</sup> Der spesifikt underkontor ikke er kjent, vil kun «USAID» stå som forfatter. Det er likevel tydelig at det meste av dokumentasjonen som har vist seg som viktigst for denne oppgaven sannsynligvis stammer fra USAIDs Nairobi-kontor. Her vil likevel kun «USAID» stå som forfatter, siden forfatterskapet ikke alltid er garantert.

Dessverre er det kun funnet strategidokumentet for USAIDs strategi for periodene 2000 til 2003 og 2003 til 2006. Tilsvarende strategidokumenter for periodene 1994 til 1997 og 1997 til 2000 var ikke mulig å oppdrive fra arkivet og USAID visste heller ikke hvorfor de ikke var å finne.<sup>21</sup> Det har likevel ikke utgjort et særlig stort problem ettersom flere av evalueringene, fremgangsrapportene og annen dokumentasjon på en eller annen måte diskuterer strategien. Det har gjort det relativt enkelt å rekonstruere både hovedlinjene og detaljene i strategiene også mellom 1994 og 2000. Det har likevel gjort at den helt nøyaktige ordlyden i strategien for de to første periodene ikke har vært en del av analysen, men uten at det etter min oppfatning har ført til store endringer i oppgavens analyse eller endelige konklusjon.

#### Kilder: Norsk Folkehjelp

Det tilgjengelige kildemateriale fra NF har dessverre blitt redusert som følge av Corona-pandemien. I utgangspunktet var det planlagt å gjennomføre en kildeauthenting fra NFs hovedkontor i Oslo, men dette har ikke blitt mulig ettersom tilgang ikke ble gitt på bakgrunn av smittevern. Jeg har likevel gjennom kontakt med personer som har arbeidet for NF i Sør-Sudan og det norske Utenriksdepartementet fått tak i en dokumentmasse som tilstrekkelig dekker perioden 1993-1999, altså rundt halve problemstillingens periode. For perioden 2000 til 2005 har jeg derfor blitt avhengig av andre kilder.

Helge Rohn, som var stedlig representant for NFs Sør-Sudan-program mellom 1992 og 1996, har vært så vennlig å låne meg en rekke dokumenter som han hadde tatt vare på fra sin tid i NF. Alle dokumentene ble utarbeidet i Nairobi av Rohn selv.<sup>22</sup> Dette materialet inneholder NF sitt Sør-Sudan-program sine programoversikter, som vil si deres planlagte aktivitet og

---

<sup>19</sup> OFDA sine årsrapporter var ikke geomerket med Sudan eller Sør-Sudan og ble derfor ikke plukket opp i det samlede søket. Disse har derfor blitt letet spesifikt etter i USAIDs digitale arkiv, når deres eksistens ble kjent.

<sup>20</sup> For eksempel vil OFDA sine årsrapporter refereres til slik: «USAID/OFDA, *Annual Report*.»

<sup>21</sup> Personlig kommunikasjon i epost fra en representant for USAID, 09.03.2021.

<sup>22</sup> Personlig kommunikasjon i epost fra Helge Rohn, 08.06.2021.

budsjett for det kommende året, fra 1992 til 1996. Dokumentmassen inneholder også årsrapporter som beskriver den faktisk utførte aktiviteten og faktiske utgifter ved endt år for 1993, 1994 og 1995.<sup>23</sup> I tillegg er det en rapport fra en behovsvurdering i Yirol-området i Sør-Sudan utført av NF og en utvidet prosjektplan for matsikkerhetsprogrammet med USAID for prosjektåret 1996. Sistnevnte forklarer i detalj hvordan NFs største samarbeidspost med USAID var i praksis.<sup>24</sup> En annen tidligere ansatt ved Sør-Sudan-programmet, Ken Miller, har oversendt et Excel-dokument som var Sør-Sudan-programmets mottaksregister for matleveranser fra USAID. Dette dokumentet har informasjon om både hyppigheten av og størrelsen på alle av NFs matleveranser fra USAID i tidsrommet 1994 til 2009.

Det norske utenriksdepartementet som over lengre tid har vært en viktig donor for hele NF sin organisasjon, i tillegg til Sør-Sudan-programmet, er også i besittelse av relevant materiale. På grunn av besøksrestriksjoner ble ikke en gjennomgang av deres arkiv mulig for meg personlig, men behjelpelige ansatte i UD gikk igjennom arkivet på mine vegne. Av relevant materiale fant de en årsrapport fra 1996 og en fra 1999 som begge var av samme format som dem mottatt fra Helge Rohn. Det var også to kvartalsrapporter fra Sør-Sudan-programmet for første kvartal i henholdsvis 1997 og 1998 som inneholdt den samme typen informasjon som årsrapportene, men da bare for de første tre månedene. De inneholdt likevel også en del informasjon om forhold et stykke tilbake i tid. For år 1998 var det også en halvårsrapport som var av relevans. Alle de ovenfornevnte rapportene fremstår som dokumenter skrevet til en «generell» donor på engelsk og er sannsynligvis forfattet på Sør-Sudan-programmets kontor i Nairobi. Det siste dokumentet som ble sendt over fra norsk UD var imidlertid skrevet direkte til dem og på norsk. Den er referert til som *Narrativ- og Regnskapsrapport til Utenriksdepartementet for år 1997* og tar for seg NFs aktiviteter i 1997. Den har som tittelen antyder en mye grundigere oversikt over hvor og hva UD sin finansiering gikk til. Den rapporten forteller også hvilke andre donorer som var inne på ethvert prosjekt, som for eksempel USAID.

## Muntlige Kilder

Intervjuer har også blitt gjennomført og er en del av det tilgjengelige kildematerialet.

Etttersom dokumentmateriale fra NF ble vanskeligere å oppdrive enn antatt, har intervjuer

---

<sup>23</sup> NFs årsrapporter hadde også en nyttig kronologisk oversikt over hendelser vurdert som viktige for Sør-Sudan og NFs program.

<sup>24</sup> Prosjektplanen var ifølge Helge Rohn mer eller mindre en videreføring av tilsvarende planer for 1994 og 1995. Dermed er det rimelig å anta at matsikkerhetsprogrammet ikke forandret seg nevneverdig mellom 1994 og 1996 og at det derfor går an å bruke planen som kilde også for de to foregående årene.

med ansatte som arbeidet ved Sør-Sudan-programmet vist seg å være enda viktigere enn opprinnelig tenkt. Totalt har seks intervjuer blitt gjennomført og samlet dekker informantene hele tidsperioden. Utvelgelse har først og fremst skjedd etter personens bakgrunn for å kunne uttale seg om NF sitt Sør-Sudan-program og USAID sitt samarbeid i perioden. Første person som ble kontaktet var tidligere generalsekretær i NF Halle Jørn Hanssen. Han har deretter vært til stor hjelp for meg ved å sette meg i kontakt med andre relevante personer. En svakhet med dette materiale er at ingen av NFs sør-sudanske eller andre afrikanske ansatte har blitt intervjuet, noe som kanskje kunne tilført et annet perspektiv på NF og USAIDs samarbeid. Intervjuene ble gjennomført delvis strukturert, som vil si at en serie spørsmål relevante for problemstillingen ble utarbeidet på forhånd. I all hovedsak var likevel intervjuobjektene selv førende for samtalen under intervjuet. Alle intervjuene ble for øvrig av smittevern hensyn utført digitalt.

#### Informant nr. 1

Den første personen som ble intervjuet var Marit Hærnes. Hun var først ansatt mellom 1999 og 2001 som programsjef med særlig ansvar for alle utdannings- og opplæringsprogrammene som NF drev. Hun var også i Sør-Sudan i regi av NF mellom 2007 og 2009, men var da involvert i prosessen med å omgjøre opprørsbevegelsen i Sør-Sudan til et politisk parti. Hun er også leder i Støttegruppen for Sudan og Sør-Sudan, en norsk aktivistgruppe som arbeider for fred, menneskeverd, menneskerettigheter og demokratisk utvikling i Sudan og Sør-Sudan, og følger derfor landene tett fortsatt.<sup>25</sup> Intervjuet ble gjennomført 8. november 2020.

#### Informant nr. 2

Den andre informanten var Helge Rohn. Han var ansatt som stedlig representant, som var tittelen gitt til Sør-Sudans-programmets øverste administrative leder. Hans aktive periode var mellom 1992 og 1996 etter at han overtok etter programmets grunnlegger Egil Hagen. Under Rohns ledelse inngikk Sør-Sudan-programmet den første store samarbeidsavtalen med USAID. Intervjuet ble gjennomført 12. november 2020.

#### Informant nr. 3

Nummer tre i rekken av informanter var Sten Rino Bonsaksen. Som Helge Rohn var han også ansatt som stedlig representant og var Sør-Sudans-programmets øverste leder i perioden 1999 og 2003. Han var dermed ansatt under både Clintons andre periode og under Bush jr. Slik representerer Bonsaksen en særlig interessant informant med tanke på han kan ta stilling til

---

<sup>25</sup> Informasjon om gruppen finnes her: <https://sudansupport.no/om-oss/>

forskjeller i samarbeidet med USAID under to forskjellige presidenter. Intervjuet ble gjennomført 18. november 2020.

#### Informant nr. 4

Helge Rohns etterfølger som stedlig representant Lars Johan Johnsen var den fjerde personen som ble intervjuet. Han kom inn etter en kort periode med midlertidig stedlig representant etter at Rohn hadde forlatt programmet. Johnsen var ansatt i perioden 1997 til 1999 (til Sten Rino Bonsaksen tok over), men innehadde før overtakelse av Sør-Sudan-programmet tilsvarende rolle ved NFs program i Bosnia-Hercegovina. Intervjuet ble gjennomført 19. november 2020.

#### Informant nr. 5

Den femte personen som ble intervjuet var Ken Miller. Han ble ansatt i NF i 1995 og jobbet i ulike roller spesifikt inn mot matsikkerhetsprogrammet, kjernen i samarbeidet med USAID. Miller var ansatt i hele fjorten år og forlot ikke NF før i slutten av 2009. Han er derfor også en særlig nyttig kilde ettersom han representerer kontinuitet og kan uttale seg konkret om utvikling som skjer over tid. Intervjuet ble gjennomført 25. november 2020.

#### Informant nr. 6

Til tross for å ha først kommet i kontakt med og vært i kontinuerlig dialog med Halle Jørn Hanssen det siste året, ble han likevel intervjuet sist. Han har som allerede nevnt skrevet en uttømmende bok om sine opplevelser fra tiden i NF, men ble i tillegg intervjuet i forbindelse med denne oppgaven. Hans første aktive periode var mellom 1992 og 2001, der han først var ansatt som utenlandssjef og deretter som generalsekretær, begge stillinger med et overordnet ansvar for NFs aktiviteter utenlands. Han har for øvrig hatt et langt engasjement og aktivt forhold til Afrika helt fra sin tid som utenriksjournalist for NRK. Han har opprettholdt sitt engasjement siden den gang og er fortsatt særs oppdatert på tingenes tilstand. Intervjuet ble gjennomført 23. mars 2021.

### Kildekritiske forbehold og kildenes samspill

Det omfattende kildematerialet som brukes i denne oppgaven er som alt annet kildemateriale ikke problemfritt. Det skriftlige kildemateriale både fra NF og fra USAID krever enn viss kildekritisk distanse. Materialet har til felles at det har blitt produsert i en form for konkurransesituasjon. NF konkurrerer med flere andre ikke-statlige organisasjoner om donorfinansiering. En finansiering som for flere og flere ikke-statlige organisasjoner og deres programmer utelukkende kommer fra bilaterale eller multilaterale donorer og ikke egne



innsamlede midler.<sup>26</sup> Det var også tilfelle for Sør-Sudan-programmet til NF.<sup>27</sup> Et slikt konkurransedrevet marked, *kan* medføre at rapportering om egen organisasjons arbeid blir satt i et uforholdsmessig positivt lys, nettopp for å konkurrere effektivt om midler fra donorer. Det er også tilfelle at en hvilken som helst bistand, og særlig en som hovedsakelig driver med nødhjelp, aldri vil være fornøyd med tingenes tilstand. Fra perspektivet til bistandsorganisasjoner vil det alltid være behov for mer, noe som også kan påvirke rapporteringen.

USAID har en noenlunde lik, men likevel litt annerledes konkurransesituasjon. USAID er akkurat som NF en resultatdrevet organisasjon (det blir særlig tydelig fra rundt midten av 90-tallet og som vil diskuteres nærmere i kapittel 7). De står direkte ansvarlige overfor lovgivere fra Kongressen i tillegg til Presidenten og er uttrykkelig pålagt å fremvise positiv virkning av amerikanske bevilgninger utenlands. Begge organisasjonene kan derfor potensielt ved dårlige resultater risikere å få sin finansiering redusert. Rapportering skal dekke både positive og negative resultater av arbeidet, men ettersom rapportering legger grunnlaget for neste års finansiering, kan det medføre en særlig motivasjon for å vise gode resultater og måloppnåelse, i stedet for avvik fra målsettinger. Noe enhver som analyserer bistandsorganisasjoner bør være bevisst på.

Det muntlige kildemateriale er også nødt til å behandles varsomt. For det første er det viktig, som Grove og Heiret påpeker, å være bevisst på at intervjuer ofte tar form «[...] som ei beretning [...], men er i røynda ei leivning, eit produkt som har vorte til i dag».<sup>28</sup>

Problematikken rundt intervjuets opphav i samtiden påvirker både den som blir intervjuet og den som intervjuer. For det første så kommer du ofte som intervjuer med en egen fornemmelse av fortiden, noe man strengt tatt ikke kommer foruten, men som en må være bevisst på at ikke får overstyre informantens egen historie. For det andre, og særlig om temaet er kontroversielt i dag, kan informanten moderere intervjuet etter samtidens normer og oppfatning. Det er også slik at avstanden i tid naturligvis også kan medføre at ting blir husket feil. Det muntlige kildemateriale har i denne oppgaven utelukkende blitt brukt deskriptivt, noe

---

<sup>26</sup> Terje Tvedt viser hvordan dette har skjedd med norske ikke-statlige organisasjoner, inkludert NF. I USA er derimot de amerikanske ekvivalentene til ikke-statlige organisasjoner (PVO), nødt til å dokumentere at de samler inn 50 prosent av sine inntekter fra private kilder. Se Tvedt, *Utviklingshjelp, Utenrikspolitikk og Makt*, 62-72.

<sup>27</sup> Ifølge Narrativ- og regnskapsrapporten fra NF til norsk UD var f.eks kun 10 000 norske kroner fra NFs egne innsamlede midler. Se NF, *Narrativ- og Regnskapsrapport til Utenriksdepartementet for år 1997, 1998*.

<sup>28</sup> Grove og Heiret, «Å arbeida med munnlege kjelder», 126.

som innebærer, som Grov og Heiret påpeker, at den tradisjonelle kildekritikken har vært enda viktigere.<sup>29</sup>

En styrke i denne oppgave er at mange ulike typene kilder som kan bekrefte og avkrefte på tvers av hverandre. Hvorvidt USAIDs normative strategier førte til endringer og nye prioriteringer i arbeidet, kan for eksempel bekreftes gjennom NF sine dokumenter. I tillegg virker muntlige og skriftlige kilder om NF utfyllende for hverandre. Det skriftlige materiale bidrar med mer detaljert informasjon, som intervjuene deretter kan skissere bakenforliggende omstendigheter rundt. Samspillet mellom de mange ulike kildetyperne brukt i denne oppgaven gjør etter min mening opp for eventuelle mangler de ulike kildetyperne måtte ha isolert.

### Utilgjengelig kildemateriale og dets konsekvenser for oppgaven

Som allerede nevnt har en gjennomgang av NFs egne arkiver ikke blitt mulig å gjennomføre grunnet Corona-pandemien. Det har medført at skriftlig kildemateriale på NFs aktiviteter mellom 2000 og 2005 tilsvarende det som har blitt brukt for perioden 1993 til 1999, har vært helt utilgjengelig. Det er likevel usikkert om det i det hele tatt eksisterer noe særlig utfyllende materiale på NFs aktiviteter i perioden mellom 2000 og 2005.<sup>30</sup> Det kan likevel ikke garanteres at det ikke fantes noe materiale fra NFs arkiver for denne perioden, uten en egen gjennomgang. Dette har naturligvis også svekket grunnlaget for analysen i kapittel 7 og medført at det er et noe skeivt kildemateriale mellom kapitlene. Kapittel 7 lener seg i mye større grad på intervjuer og får også et tyngre amerikansk perspektiv, noe som opprinnelig ikke var ønskelig. En annen konsekvens er at strukturen på oppgaven har gått fra å i utgangspunktet ha vært tenkt som fire kapitler strukturert rundt USAIDs strategiplaner, til tre kapitler der USAIDs to siste strategiplaner begge er plassert i kapittel 7.

---

<sup>29</sup> Grove og Heiret, «Å arbeida med munnlege kjelder», 125-130.

<sup>30</sup> I en arkivoversikt skrevet av Bibiana Dahle Piene som stammer fra hennes researcharbeid knyttet til boken *På bunnen av Sola*, som jeg har vært så heldig å få tilsendt, er det ikke registrert materiale fra NFs arkiver på Sør-Sudan-programmet mellom hverken mellom 1999-2002 eller 2004-2005. Det kan altså virke som at det kun fantes en rapport, fra 2003, i denne perioden.

## Kapittel 3: Oversikt over internasjonale bistandsaktører i Sudan og Sør-Sudan

### Norsk Folkehjelp

Norsk Folkehjelp (NF) som organisasjon har sine røtter i arbeiderbevegelsen og har dermed en sterk historisk tilknytning til venstresiden av norsk politikk. Det er også i arbeiderbevegelsen vi finner organisasjonens to forgjengere i henholdsvis Arbeidersaniteten og Spaniahjelpen. Arbeidersaniteten ble opprettet i 1932 og hadde som formål å håndtere generelle helseproblemer i befolkningen. I 1938 vedtok Landsorganisasjonen i Norge (LO) at Arbeidersaniteten skulle være arbeiderbevegelsens helseorganisasjon.<sup>1</sup> Ved utbruddet av borgerkrig i Spania i 1936 ble Spaniahjelpen opprettet for å bistå den spanske befolkningen og deres humanitære behov. Det ble mobilisert på hjemmebane, godt hjulpet av Arbeiderpartiets partisekretær Einar Gerhardsen, og over 1,3 millioner kroner ble samlet inn til krigens ofre. Sammen utgjorde Arbeidersaniteten og Spaniahjelpen grunnlaget for NF som ble stiftet 7. desember i 1939.

Både innenlands og utenlands har organisasjonen ivaretatt arven fra sine forgjengere. I Norge har kjernen i organisasjonens virksomhet vært knyttet til ulykker, førstehjelp og beredskap, i tillegg til arbeid innenfor inkludering og antirasisme. Mens det internasjonale utgangspunktet i spaniahjelpen førte NF inn i utviklings- og nødhjelpsarbeid internasjonalt. I 2014 var organisasjonen aktiv i tjueto land på tre kontinenter og var Norges tredje største humanitære organisasjon. NF har også i løpet av årene etablert seg som en av verdens største ikke-statlige organisasjoner på minerydding. Det som imidlertid er mest interessant og som på mange måter har gjort NF til tema for denne oppgaven er deres noe særegne filosofi. I motsetning til flere andre ikke-statlige organisasjoner, tar NF ofte et solidarisk standpunkt i de landene de arbeider, og i de samarbeidene organisasjonen inngår.<sup>2</sup>

### United States Agency for International Development

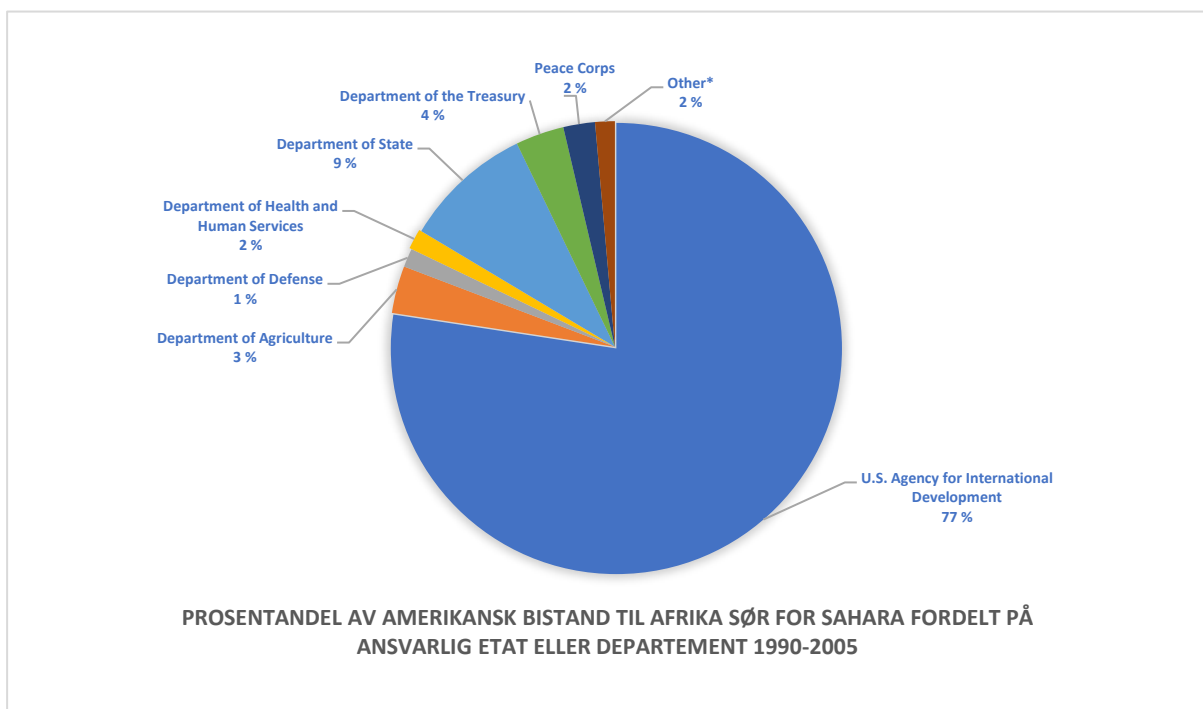
*United States Agency for International Development* (USAID) er et av flere organ i det amerikanske statsapparatet som forvalter amerikansk bistand. Organisasjonen ble opprettet som en uavhengig etat i 1961 som følge av loven *Foreign Assistance Act*. USAID sitt hovedansvar skulle være langsiktig utviklingshjelp og økonomisk bistand. På 70-tallet gikk organisasjonen litt bort i fra sine tekniske og rene økonomiske programmer til å fokusere mer

---

<sup>1</sup> Viksveen, *Folk forandrer verden*, 22-26.

<sup>2</sup> Viksveen, *Folk forandre verden*, 13-14 og 161.

på grunnleggende behov som mat og næring, familieplanlegging, helse og utdanning.<sup>3</sup> Det neste tiåret under Ronald Reagan var preget av at markedsorientert utviklingshjelp og desentralisering av økonomien var føringslinjer for USAID.<sup>4</sup> Denne perioden var også startskuddet for at en økende andel av amerikansk bistand ble kanalisert gjennom ikke-statlige organisasjoner.<sup>5</sup> Berlin-murens fall, markerte starten på Sovjetunionens kollaps og flere tidligere medlemsland erklærte en etter en uavhengighet, hvor flere også iverksatte demokratiske prosesser. Støtte til land som var i en slik overgangsfase mot demokrati var derfor USAIDs viktigste arbeidsområde tidlig på 90-tallet.<sup>6</sup> 1990- og 2000-tallet var også preget av flere store og langvarige konflikter. Sudan var selvsagt en av dem, men spesielt Afghanistan og Irak var store mottakere i denne perioden.<sup>7</sup> I denne perioden var derfor USAIDs arbeid kjennetegnet av at organisasjonen bidro til gjenoppbyggingen av land på vei ut av konflikt.<sup>8</sup>



Figur 2: Basert på data fra Foreign Aid Explorer, USAIDs eget datasett, hentet (23.01.2021) fra: <https://explorer.usaid.gov/> Militær Bistand er ekskludert\*

<sup>3</sup> USAID, «USAID history». 25.04.2021

<sup>4</sup> Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, 82.

<sup>5</sup> USAID, «USAID history». 25.04.2021

<sup>6</sup> Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, 84-86.

<sup>7</sup> Afghanistan var største mottaker av bistand fra USAID i 2004, mens Irak var det samme i 2007. Begge forble store utgiftsposter for USAID igjennom hele 2000-tallet. Se USAID, *Foreign Aid Explorer*.

<sup>8</sup> USAID, «USAID history». 25.04.2021

Som sett i figur 2 over, var USAID det klart viktigste organet for bistand til Afrika sør for Sahara, regionen og kategorien der Sudan var plassert i USAIDs database.<sup>9</sup>

Utenriksdepartementets *Bureau for Population, Refugees and Migration* er en annen relativt stor forvalter av bistand og har et overordnet ansvar for flyktninger. Det kontoret kanaliserte imidlertid nesten utelukkende til multilaterale organisasjoner, som de mange FN-organisasjonene. USAID har i stor grad alene hatt ansvaret for to av de tre store bilaterale bistandsprogrammene til den amerikanske regjeringen. *Development Assistance* (DA) og mathjelp, også kalt PL480 (se under),<sup>10</sup> har stort sett vært hos USAID, mens Utenriksdepartementet primært har hatt ansvaret for det tredje programmet kalt *Economic Support Fund* (ESF).<sup>11</sup> Det må imidlertid nevnes at tildelinger fra alle tre programmene ofte skjer i konsultasjon mellom både USAID, Utenriksdepartementet og andre relevante etater og departementer i det amerikanske statsapparatet.<sup>12</sup>

USAID som organisasjon er også oppdelt i flere avdelinger og underkontor med forskjellige ansvarsområder. Gjennom organisasjonens levetid har nye avdelinger blitt opprettet, nedlagt eller innlemmet i hverandre. Forskjellige ansvarsområder eller mandater har også ved flere tilfeller beveget seg på tvers av de forskjellige avdelingene. Den mest sentrale avdelingen for denne oppgaven er USAIDs *Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Response* (BHR).<sup>13</sup> Innunder dette byrået ligger de to viktigste kontorene for amerikansk bilateral bistand: *Office of U.S Foreign Disaster Assistance* (OFDA) og *Office for Food for Peace* (OFFP).

#### Office of Foreign Disaster Assistance

*Office of Foreign Disaster Assistance* eller OFDA er den klart mest synlige delen av de ulike amerikanske statsorganene opptatt med bistand. Kontoret er hovedansvarlig for å koordinere amerikansk respons til naturkatastrofer, konfliktrelaterte eller generelle humanitære kriser og er ifølge Abby Stoddard «[...] the face of US bilateral relief aid».<sup>14</sup> OFDA er ansvarlig for *non-food* bistand til ofre av naturkatastrofer eller konfliktrelaterte katastrofer. OFDA kanaliserte store deler av sin bistand igjennom ikke-statlige organisasjoner og ved

---

<sup>9</sup> Nord-Afrika med landene Egypt, Algerie, Tunisia, Libya og Marokko er kategorisert sammen med Midtøsten.

<sup>10</sup> Akronym på loven som iverksatte og regulerer amerikansk mathjelp.

<sup>11</sup> Var tidligere kjent som *Security Supporting Assistance*.

<sup>12</sup> For en oversikt over ansvaret hos de ulike departementer og etater se Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, 72-79.

<sup>13</sup> I dag er denne avdelingen bare kalt *Bureau for Humanitarian Assistance* og avdelingens andre ansvarsområder overført til egne avdelinger.

<sup>14</sup> Stoddard, «Trends in US humanitarian policy», 42-45.

begynnelsen av 2000-tallet var ikke-statlige organisasjoners prosentandel av OFDAs årlige finansiering omkring 70 prosent. Alle ikke-statlige organisasjoner kan motta OFDA-bevilgninger, men kontoret har en tendens til å foretrekke større organisasjoner med etablert infrastruktur og som de gjerne har samarbeidet med tidligere.<sup>15</sup>

### Office of Food For Peace

*Office of Food For Peace* eller OFFP organiserer og kontrollerer størstedelen av amerikanske matdonasjoner enten som en ren nødhjelpsrespons eller som en del av et matsikkerhetsprogram. Tildelinger er koordinert med Landbruksdepartementet og skjer i henhold til *Public Law 480* (derav kalt PL480) fra 1954.<sup>16</sup> Loven var i utgangspunktet en mekanisme for å dumpe overskudd fra det amerikanske landbruket, men mathjelpen ble gitt tilnærmet vederlagsfritt. I 1966, under Kennedy-administrasjonen, ble programmet restrukturert i henhold til *Food for Peace Act*, en lov som stadfestet at programmets hovedformål skulle være å besvare humanitære behov internasjonalt. Lancaster påpeker likevel at programmet fortsatt tjente flere formål. Samtidig som å besvare humanitære behov var programmets hensikt også å igangsette utvikling, underbygge diplomatiske målsettinger, samt utvide eksportmarkedet for amerikanske landbruksartikler.<sup>17</sup> Siden begynnelsen på 90-tallet har USAID i all hovedsak administrert dette programmet og dets bevilgninger alene, men ofte i dialog med Landbruksdepartementet og Utenriksdepartementet.<sup>18</sup>

Til sammenligning med OFFP, som er strengt bundet av *Public Law 480*, har OFDA mye mer frie tøyler med tanke på hvem og hva de kan finansiere. OFDAs tilgjengelige midler og utgifter svinger også i forbindelse med kriser og kongressmedlemmers kjæleprosjekter.<sup>19</sup> OFDA har i tillegg en *International Disaster Account* med stående midler som bare trenger tillatelse fra USAIDS sjefsadministrator for å bli distribuert, slik at de har hatt som oppgave å svare raskt og fleksibelt akutte kriser.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Stoddard, «Trends in US humanitarian policy», 45.

<sup>16</sup> Landbruksdepartementet kan også på eget initiativ ta direkte kontakt med ikke-statlige organisasjoner for å iverksette matdistribueringsprogrammer.

<sup>17</sup> Bruksområdene har variert fra mattilskudd under ulike former for kriser, blant annet såkalte *food-for-work* programmer og mat til skoler. Det har også blitt gitt direkte til andre lands regjeringer for å balansere nasjonalbudsjetter gjennom å erstatte matimport eller for å kunne selges for profitt av regjeringer på lokale markeder, se Lancaster, *Foreign Aid*, 68.

<sup>18</sup> Lancaster, *Foreign Aid*, 74.

<sup>19</sup> Stoddard, «Trends in US humanitarian policy», 41.

<sup>20</sup> Stoddard, «Trends in US humanitarian policy», 46.

## Bureau of Africa og REDSO/ESA

I forbindelse med USAIDs Sudan-program er også underavdelingen for Afrika (*Bureau of Africa*) viktig. Her ligger *Regional Economic Development Services Office for East and Southern Africa*, oftest omtalt som REDSO/ESA. USAIDs Nairobi-kontor som hadde hovedansvaret for USAIDs Sør-Sudan-program og sto bak mye av USAIDs strategi til Sør-Sudan, ble i 1994 administrativ innlemmet i REDSO/ESA.<sup>21</sup> Dette kontoret hadde også ansvar for *The Greater Horn of Africa Initiativ* (GHAI), et regionalt program iverksatt under president Clinton, og som i motsetning til landkontorene skulle ha en regional tilnærming til bistand. Initiativets hovedoppgaver var å presentere regionale løsninger på matsikkerhet og arbeidet for konfliktreduksjon i hele det utvidede Afrikas Horn.<sup>22</sup> Mye av GHAI-initiativets prinsipper og filosofi har hatt innvirkning på USAIDs strategier til Sudan og Sør-Sudan i denne oppgavens periode. REDSO/ESA var fra 1998 og frem til 2003 ansvarlig for planlegging og finansiering av de utviklingsaktivitetene USAID hadde i Sør-Sudan.

## Office of Transition Initiatives

OTI eller *Office of Transition Initiatives* bør også nevnes. Dette underkontoret er ansvarlig for planlegging og gjennomføring av USAIDs aktiviteter inn mot land som er i en overgang fra konflikt til fred. Sammen med USAID sitt Nairobi-kontor var OTI fra 2003 hovedansvarlig for USAIDs utviklingsaktiviteter som følge av signeringen av Machakos-protokollen.<sup>23</sup> OTI er imidlertid ikke involvert i USAIDs samarbeid med NF i Sør-Sudan.

## Operation Lifeline Sudan

Operation Lifeline Sudan, best kjent som OLS, må introduseres grundigere. OLS var et konsortium, altså et samarbeid mellom flere ikke-statlige organisasjoner og organisasjoner fra FN-apparatet. OLS var den klart største og viktigste bistandsaktøren i Sudan og Sør-Sudan under den andre borgerkrigen og forvaltet brorparten av all bistand levert til både Sudan og Sør-Sudan. OLS ble opprettet i 1989 som følge av en omfattende sultkrise i Bahr al-Ghazal, et område i det som i dag er Sør-Sudan.<sup>24</sup> FN-organisasjonene FNs barnefond (UNICEF) og Verdens matvareprogram (WFP) fikk fra starten av lederansvar for å koordinere og fremforhandle tilgang for konsortiets samlede bistandsinnsats. USAID med OFDA-direktør Julia Taft var også en viktig pådriver for OLS sin opprettelse og USA var i tillegg OLS sin

---

<sup>21</sup> USAID, *FY1996 Country Action Plan For Sudan*, 1994.

<sup>22</sup> Landene som regnes som en del av *The Greater Horn of Africa* er Djibouti, Eritrea, Etiopia, Kenya, Rwanda, Somalia, Sør-Sudan, Sudan, Tanzania og Uganda.

<sup>23</sup> Denne vil diskuteres grundigere i kapittel 7.

<sup>24</sup> Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, 152-153.

største donor. I OLS første operative år, 1988, sto USAID for over halvparten av matvarene som OLS distribuerte.<sup>25</sup> USA og USAID var også OLS sin største donor mellom 1993 og 1995.<sup>26</sup> Det eksakte antallet av og hvilke organisasjoner som har vært en del av konsortiet har variert igjennom oppgavens tidsrom, men for eksempel i 2003 var det mer enn 40 organisasjoner med under OLS.<sup>27</sup>

OLS var administrativt delt i en nordlig og en sørlig sektor som hver for seg henholdsvis hadde ansvar for regjeringskontrollerte områder og opprørskontrollerte områder. Mellom 1989 og 1994 måtte konsortiet forhandle tilgang med de to krigende partene på uformell og midlertidig basis. Først i mars 1994 ble det inngått en avtale mellom FN, opposisjonsgrupper og regjeringen i Khartoum som skulle garantere nødhjelp til hele den trengende befolkningen.<sup>28</sup> Tilgang har likevel vært et vedvarende problem for OLS gjennom hele konsortiets engasjement og OLS har gjentatte ganger blitt nektet tilgang til store deler av Sudan og Sør-Sudan, først og fremst fra regjeringen i Khartoum. En av årsakene til at NF sto utenfor OLS samarbeidet var nettopp deres sårbarhet for å bli nektet tilgang.<sup>29</sup> OLS var aktive i Sudan og Sør-Sudan igjennom hele denne oppgavens tidsperiode og frem til signeringen av fredsavtalen i 2005.

#### Andre store ikke-statlige organisasjoner

Det var også flere andre ikke-statlige organisasjoner som også sto i samarbeid med USAID i Sør-Sudan. World Vision International (WVI) er en stor ikke-statlig organisasjon som også er i Sør-Sudan i perioden for denne oppgaven. Organisasjonen var en tidligere samarbeidspartner av NF og USAID kanaliserte som nevnt midler gjennom WVI til NF under Egil Hagen. Catholic Relief Services (CRS), var slik som WVI en religiøst fundert ikke-statlige organisasjon. CRS var ifølge COWI sin delrapport i 1997 USAIDs største bevilgningsmottaker, tett etterfulgt av NF.<sup>30</sup> CRS var også en av USAIDs største samarbeidspartnere innenfor utviklingshjelp når det ble startet opp i 1998 og forvaltet et bevilgningsprogram for sør-sudanske foretak og bedrifter på vegne av USAID.<sup>31</sup>

En annen stor aktør i Sudan og Sør-Sudan var Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, bedre kjent som CARE. En ikke-religiøs og uavhengig bistandsorganisasjon som

---

<sup>25</sup> Burr og Collins, *Requim for the Sudan: War, Drought, & Disaster Relief on the Nile*, 225,

<sup>26</sup> Burr og Collins, *Requim for the Sudan*, 167-168; Karim mfl., *Operation Lifeline Sudan – A review*, 286-287.

<sup>27</sup> USAID, *Situation Report #1, Fiscal Year 2004*, 2003.

<sup>28</sup> Karim mfl., *Operation Lifeline Sudan – A review*, 18-21.

<sup>29</sup> Sten Rino Bonsaksen, Intervju, 18.11.2020.

<sup>30</sup> COWI, *Verification of the Norwegian People's Aid's Activities in the Sudan*, 9.

<sup>31</sup> Vil bli mer diskutert i kapittel 6.



har arbeidet i Sør-Sudan siden 70-tallet. Ifølge USAIDs egen loggføring av bevilgede bistandsmidler fra *Foreign Aid Explorer* var NF og Catholic Relief Services fortsatt største mottakere også mellom 2001 og 2005.<sup>32</sup> Det internasjonale Røde Kors var også en aktiv bistandsaktør i Sør-Sudan med lang tilstedeværelse i landet. De opererer med en streng nøytralitetspolicy i henhold til grunnlegger Henri Dunants doktrine og arbeider ikke uten tillatelse fra alle involverte parter.

Alle organisasjonene nevnt her var i motsetning til NF på et eller annet tidspunkt under OLS, mens for eksempel Action Africa in Need, GOAL, Concern og Leger uten grenser var andre organisasjoner som arbeidet i Sør-Sudan og i likhet med NF sto utenfor OLS.<sup>33</sup> NF var imidlertid den største aktøren utenfor OLS som samarbeidet med USAID.<sup>34</sup> Det var også flere andre organisasjoner både innenfor og utenfor OLS-paraplyen som mellom 1993 og 2005 mottok bevilgninger fra USAID, men det er utenfor denne oppgavens rekkevidde å ta for seg alle. Derfor nevnes et par av de større, for å tydeliggjøre at selv om denne oppgaven utelukkende tar for seg forholdet mellom NF og USAID, var NF på ingen måte alene om å samarbeide med USAID i Sør-Sudan. Et inntrykk en kanskje kan få når denne oppgaven leses.

---

<sup>32</sup> Det er kun tilsynelatende fullstendig data for perioden mellom 2001 og 2005; USAID, *Foreign Aid Explorer*, hentet 23.01.2021.

<sup>33</sup> Hanssen, *På livet løs*, 72.

<sup>34</sup> USAID, *Foreign Aid Explorer*, hentet 23.01.2021.

## Kapittel 4: Historisk bakgrunn

### Den andre borgerkrig – 1983 til omtrent 1991

To nærmest parallelle hendelser signaliserte slutten på Addis-Abeba-avtalen, en avtale som hadde avsluttet den første borgerkrigen i Sudan i 1972, og starten på den andre borgerkrigen i landet. Først annonserte daværende president i Sudan, Ja'far Numayiri, på direktesendt TV i 1983 en omstrukturering av Sør-Sudans administrative inndeling, også kalt *Republic Order Number One*. Presidentordren effektivt annullerte fredsavtalen og opphevet den noe skjøre regionale autonomien Sør-Sudan hadde hatt siden 1973. Samme år som den ovenfornevnte TV-opptreden ble også de såkalte Septemberlovene vedtatt av Numayri. De gjorde *Sharia* til fundamentet for den sudanske stat og påtvang islamsk lovgivning på tvers av Sudan. Fredsavtalen var brutt og borgerkrig var kort tid etter et faktum.<sup>1</sup>

Allerede i forkant av både innføringen av *Sharia* og vingeklippingen av Sør-Sudans autonomi hadde en gruppering med blant andre John Garang de Mabior og Kerubino Kuanyin Bol konspirert i hemmelighet. *Sudan People's Liberation Movement/Army* (SPLM/A) ble grunnlagt og John Garang fikk i oppgave å sy sammen en opprørsbevegelse fra en både etnisk og ideologisk brokete forsamling av soldater fra *Anya-Nya II*,<sup>2</sup> desertører fra den sudanske hæren og sivilbefolkningen i sør.<sup>3</sup> Både de ideologiske og de etniske motsetningene preget SPLM/A og borgerkrigen i Sudan helt til dens slutt, så vel som å hjemmsøke Sør-Sudan fremdeles. Med personlig støtte fra Derg-regimet i Etiopia befestet Garang sin posisjon som leder og SPLM/A iverksatte geriljakrig fra sin base i Etiopia mot hærstyrkene til en i økende grad upopulær president Numayri.<sup>4</sup> Innen 1985 hadde Numayri desillusjonert alle sine mulige politiske støttespillere og samtidig vært delaktig i å føre Sudan ut i tilnærmet økonomisk ruin. Sammen med den pågående borgerkrigen resulterte det i flere store demonstrasjoner som økte i omfang helt til hæren grep inn og avsatte Numayri den 6. april, 1985.<sup>5</sup>

Etter å ha tatt makten satte militæret opp et overgangsråd som skulle overse overgangen til parlamentarisk styresett innen et år. Det militært kontrollerte overgangsrådet var tro til sitt ord

---

<sup>1</sup> De fleste vektlegger disse to hendelsene som mest avgjørende for at freden kolliderer. Arnold og LeRiche påpeker likevel at det først bryter ut kamper etter at Khartoum kaller den absorberte hæren nordover, se Arnold og LeRiche, *South Sudan: From Revolution to Independence*, 30.

<sup>2</sup> Anya-Nya var navnet på opprørsbevegelsen under den første borgerkrigen, de fleste ble tatt opp i den sudanske hæren etter signeringen av Addis-Abeba-avtalen. En mindre gruppering som ikke aksepterte avtalen fortsatte geriljakrig under navnet Anya-Nya II.

<sup>3</sup> Collins, *A History of Modern Sudan*, 142.

<sup>4</sup> Arnold og LeRiche, *South Sudan*, 64.

<sup>5</sup> Collins, *A History of Modern Sudan*, 152-157.

og i 1986 ble demokratisk valg på nytt avholdt i Sudan. I et valg som ble boikottet av SPLM/A fikk de to tradisjonelt etablerte partiene *Umma* og *Democratic Unionist Party* flest stemmer. Sammen dannet en koalisjonsregjering styrt av førstnevntes parti sin leder Sadiq al-Mahdi. Et tredje parti, *National Islamic Front* (NIF), ledet av Hassan al-Turabi og med tette bånd til det Muslimske Brorskap, fikk tredje størst oppslutning.<sup>6</sup> Al-Mahdi var faktisk den først viktige politikeren i Sudan til å uttale seg mot Numayris septemberlover. Det vakte derfor stor oppsikt når al-Mahdi, stikk i strid med sine tidligere uttalelser ikke bare videreførte septemberlovene, men også kraftig trappet opp innsatsen i borgerkrigen.<sup>7</sup>

I sitt forsøk på å kvele opprørsilden tok al-Mahdi avgjørelsen om å mobilisere stammemilitser fra grenseområdene mellom nord og sør, samt støtte diverse grupperinger som sto i opposisjon til Garang innad i Sør-Sudan. Herjingene til stammemilitsene og den interne krigføringen mellom SPLM/A og andre sør-sudanske militser hadde katastrofale følger for sivilbefolkningen i sør, særlig Bahr al-Ghazal.<sup>8</sup> Al-Mahdis tre år som statsminister var preget av politisk kaos, økonomisk stillstand og krig. Etter flere kabinettomstokkinger og få resultater på alle fronter, ga al-Mahdi til slutt etter for press fra militæret om å søke fred med Garang og SPLM/A. NIF og Hassan al-Turabi protesterte høylytt mot en fredsløsning som brøt med deres prosjekt om en islamsk stat. En fraksjon av militæret som var trofast til al-Turabis islamistiske prosjekt og som ble ledet av Omar al-Bashir gjennomførte derfor et blodløst militærkupp i 1989, kort tid før al-Mahdis planlagte møte med Garang.<sup>9</sup> Omar al-Bashir sammen med al-Turabi, som ofte har blitt kreditert som arkitekten bak den islamistiske og undertrykkende statsforfatning Sudan fikk etter kuppet, stemplet borgerkrigen mot SPLM/A som en *jihad*. I tillegg trappet de nye makthaverne opp luftbombardement og videreførte strategien med bruk av stammemilitser, samt armering av grupper som sto i opposisjon til Garang innad i Sør-Sudan.<sup>10</sup>

SPLM/A opplevde imellom 1986 og 1989 militær suksess under ledelse av en stadig mer autoritær John Garang. Det snudde imidlertid brått i 1991 på grunn av to sammenkoblede hendelser. Først i mai 1991 ble Derg-regimet i Etiopia styrtet, et regime som over lengre tid

---

<sup>6</sup> Collins, *A History of Modern Sudan*, 161-162.

<sup>7</sup> Arnold og LeRiche knytter disse avgjørelsene til al-Mahdis avhengighet av støtte både hos islamistene i NIF og militæret. Begge partene argumenterte for en hard linje overfor SPLM/A. Se Arnold og LeRiche, *South Sudan*, 70; Collins vektlegger derimot i større grad utfallet som et resultat av al-Mahdis egen politiske inkompetanse. Se Collins, *A History of Modern Sudan*, 164-165.

<sup>8</sup> Arnold og LeRiche, *South Sudan*, 71-72.

<sup>9</sup> Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, 84-85.

<sup>10</sup> Arnold og LeRiche, *South Sudan*, 75.

hadde vært både SPLM/A og særlig John Garangs viktigste støttespiller. SPLM/A som lenge hadde hatt sitt hovedkvarter i Etiopia ble sendt ut av landet. Det samme ble omkring 200 000 sør-sudanske flyktninger bosatt i Itang-, Funyido- og Dimma-leirene langs grensen mellom Sudan og Etiopia.<sup>11</sup> Et område som på begge sider av grensen allerede før flyktningstrømmen var utsatt som følge av mangelfulle avlinger mellom 1988 og 1990.<sup>12</sup> Garang hadde basert sitt jerngrep om SPLM/A på sitt personlige forhold til Etiopias diktator Mengistu Haile Mariam. Dette gikk på bekostning av en demokratisk opprørsbevegelse, så når Derg-regimet falt, åpnet muligheten seg for å markere opposisjon til Garang og hans kontroll over SPLM/A. Derfor, i august 1991, annonserte en gruppering ledet av Riek Machar og Lam Akol fra sin base i Nasir et internt *coup d'état* og resultatet var en borgerkrig i borgerkrigen.<sup>13</sup>

### Norsk Folkehjelp og USAID før 1993

Norsk Folkehjelp (NF) sitt engasjement og nærvær på det afrikanske kontinentet startet allerede i 1976 da organisasjonen engasjerte seg i Nelson Mandela og *Africa National Congress* sin kamp mot apartheidregimet i Sør-Afrika. NF etablerte seg også i løpet av 80-tallet i andre afrikanske land som Tanzania, Angola, Mosambik og Zimbabwe. Senere spredte den etablerte innsatsen seg også til landene omkring Afrikas Horn. Dette inkluderte Sudan hvor NF smått begynte i 1986, og hvor prosjektet var personlig drevet frem av mannen som senere skulle bli omtalt som «nødhjelpens rambo» av The Washington Post, Egil Hagen.<sup>14</sup>

Hagen som tidligere hadde vært i Libanon for NF og i Khartoum for FNs barnefond (UNICEF) var i 1986 tilbake i Afrika, nærmere bestemt Nairobi. Hans nye arbeidsgiver, ferdighusfirmaet Block Wathne fra Sandnes, ønsket Hagens hjelp med å etablere seg på bistandsmarkedet. I forkant hadde Hagen hatt hemmelige samtaler med Deng Alor og Dr. Justin Yaac Arop i Addis Abeba. Førstnevnte var en av de øverste lederne i SPLM/A og sistnevnte var leder for Sudan Relief and Rehabilitation Agency (SRRA), den humanitære grenen til opprørsbevegelsen. Hagen hadde i løpet sitt opphold i Khartoum for UNICEF arbeidet med en tidligere major i regjeringshæren som nå var gått over til SPLM/A og som angivelig skal ha muliggjort møtet.<sup>15</sup> Resultatet av samtalen var at SRRA dagen etter ga Hagen et offisielt brev med en appell om både nødhjelp og samarbeid rettet mot vestlige

---

<sup>11</sup> NFs kontor i Nairobi sitt estimat var på 270 000 flyktninger; Norsk Folkehjelp, *Southern Sudan Programme*, 30.05.1992.

<sup>12</sup> Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, 88-89.

<sup>13</sup> Arnold og LeRiche, *South Sudan*, 77-78.

<sup>14</sup> Battiata, «Gruff Norwegian Tailors Efforts To Deliver, Not Delay, Food Aid».

<sup>15</sup> Aspøy, *De fattiges leiesoldat*, 96-97

hjelpeorganisasjoner. Hagen kontaktet kort tid etter nødhjelpskordinator i NF, Vegar Bye, som lovet en mindre bevilgning fra det norske Utenriksdepartementet kanalisert gjennom NF til mattransport inn i Sør-Sudan, men et langsiktig samarbeid var på dette tidspunktet ikke avklart.<sup>16</sup>

Hagens initiativ var lite av størrelse i begynnelsen og avhengig av ressurser både fra diverse kirkeorganisasjoner og det amerikanske nettverket han hadde bygget seg opp i Libanon.<sup>17</sup> Det var også problematisk for internasjonale donorer å slutte seg til Hagens prosjekt, nettopp fordi regjeringen i Khartoum hadde forbydd all nødhjelp inn i det opprørskontrollerte Sør-Sudan. Hagen og hans prosjekt hadde fra starten vært tydelig på sin støtte til SPLA/M i konflikten, slik at offisiell støtte til Hagens prosjekt ville gi reaksjoner i Khartoum.<sup>18</sup> Det gjorde det også når det ble lekket til den norske avisen VG at kornet til den første mattransporten var overskuddskorn gitt fra Den europeiske union sin forgjenger Det europeiske fellesskap. Saken kom etter hvert regjeringen i Khartoum for øre og Det europeiske fellesskap sin representant i Sudan ble umiddelbart irettesatt av vertslandet.<sup>19</sup>

Ett år senere, i 1987, avslo det norske Utenriksdepartementet (UD) i første omgang NF sin søknad om økonomisk støtte for å etablere et vedvarende nødhjelps-program. I responsen fra UD ble søknadens foreslåtte samarbeide med SRRA, SPLA/Ms humanitære gren, vektlagt som problematisk. Avslaget fra UD ble gitt på prinsipielt grunnlag om at de ikke kunne bevilge midler til en norsk organisasjon som hadde tatt politiske standpunkt for den ene siden i borgerkrigen. Svaret fra UD ble anket av NF til Utenriksminister Thorvald Stoltenberg som nylig hadde tatt over utenriksministerposten. Stoltenberg overstyrte til slutt avgjørelsen, men med krav om at nødhjelpen skulle bli gitt til begge av konfliktens parter om situasjonen krevde det, samtidig som at NF var diskre om forholdet. Dersom dette ble overholdt ville norsk UD stille seg positive til nye søknader nødhjelpsbevilgninger.<sup>20</sup>

Sør-Sudan-programmets grunnlegger Egil Hagen var hovedårsaken til at NF kom på radaren til USA og USAID. Kort tid etter å ha etablert sin operasjon, kom Egil Hagen i kontakt med Roger Winter, daværende direktør i *US Comittee for Refugees* og senere direktør i USAID under Bush jr. Winter skulle vise seg å bli en viktig støttespiller for NF i Washington. Etter å ha laget en film om forholdene under et besøk til Sør-Sudan sammen med Egil Hagen i 1988,

---

<sup>16</sup> Hanssen, *På livet løs*, 35-36.

<sup>17</sup> Hanssen, *På livet løs*, 38.

<sup>18</sup> Minear mfl., *Humanitarianism under Siege: a Critical Review of Operation Lifeline Sudan*, 85.

<sup>19</sup> Aspøy, *De fattiges leiesoldat*, 106.

<sup>20</sup> Hanssen, *På livet løs*, 48-50; Piene, *Norge i Sudan: På bunnen av sola*, 161.

reiste Winter tilbake til Washington for å mobilisere på vegne av Sør-Sudan hos de folkevalgte på Capitol Hill. Det ble blant annet i etterkant sendt en delegasjon fra Kongressen som skulle være Hagen med inn i Sør-Sudan for å selv forstå hvordan situasjonen var.<sup>21</sup>

Delegasjonen ledet av kongressmennene Frank Wolf og Steven Morris omtalte Hagens arbeid i positivt ordelag og anbefalte at USAID burde åpne lommeboken sin for NF.<sup>22</sup> Fra 1989 ble det derfor gjennom World Vision International (WVI), en amerikansk og religiøs ikke-statlige organisasjon, kanalisert bevilgninger fra USAID til Hagens operasjon.<sup>23</sup>

Hagens operasjon var tidvis den eneste kontinuerlige tilførselen av mat til store deler av Sør-Sudan. De nye makthaverne i Khartoum med Omar al-Bashir i spissen forbød fra 1989 nødhjelpsleveranser til opprørskontrollerte områder i sør. Det kunne ikke Hagen akseptere og på tross av forbudet fortsatte han i 1990 med nødhjelpsleveranser til SPLM/A sine områder.<sup>24</sup> Hagens operasjon var dels mulig fordi han allerede fra starten av hadde tatt et solidarisk standpunkt i retning SPLM/A og i motsetning til andre organisasjoner i Sør-Sudan samarbeidet med opprørsbevegelsens egen humanitære organisasjon, SRRA. Noe han og NF sammen med WVI var alene om i perioden.<sup>25</sup> Distribueringscenteret som ved de første leveransene hadde vært i Narus, ble etter hvert flyttet til Kapoeta i Øst-Ekvatoria som ble hovedkvarteret for matleveranser til SPLM/A-kontrollerte områder. Leveranser frem og tilbake til Kapoeta ble også derfor Hagen og NFs Sør-Sudan-program viktigste arbeidsoppgave. Fremme i Kapoeta overtok SRRA matleveransene og sto for den videre interne distribusjonen.<sup>26</sup> Øst-Ekvatoria var med det blitt Sør-Sudan-programmets kjerneområde.

Egil Hagen, programmets initiativtaker og drivkraft, døde i 1991 etter en omtrent ettårs lang kamp mot kreft. På sitt dødsleie skal Hagen selv ha sett seg ut sin etterfølger som ansvarlig for Sør-Sudan-programmet, hans kamerat fra krigsskolen Helge Rohn. Ett år etter Rohns inntredelse som stedlig representant, i 1993, vokste Sudan-programmets tilgjengelige midler ytterligere da NF inngikk en egen større samarbeidsavtale med USAID.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Aspøy, *De Fattiges Leiesoldat*, 124-126.

<sup>22</sup> Groth, «Frivillige bistandsorganisasjoner som aktører i norsk utenrikspolitikk», 51.

<sup>23</sup> Aspøy, *De Fattiges Leiesoldat*, 133-134.

<sup>24</sup> Burr og Collins, *Requim for the Sudan*, 243.

<sup>25</sup> Burr og Collins, *Requim for the Sudan*, 134 og 167.

<sup>26</sup> Groth, «Frivillige bistandsorganisasjoner som aktører i norsk utenrikspolitikk», 44-45.

<sup>27</sup> Hanssen, *På livet løs*, 62.

## Kapittel 5: Den første store avtalen – 1993 til 1997

### Kontekst: Kriser på alle kanter

*Det vi drev med da var i all hovedsak rene nødhjelpsleveranser i form av korn, mel og litt olje. Det var også nødvendighetsartikler som plastic sheeting til erstatning for telt i regntiden, kokekar og enkle kjøkkenredskaper så de kunne koke mat. Helt enkle ting som er helt vitale.<sup>1</sup>*

Slik omtaler daværende stedlig representant Helge Rohn Norsk Folkehjelps (NF) programvirksomhet det første året til Sør-Sudan-programmet, etter å ha overtatt programmet etter sin venn og klassekamerat fra krigsskolen Egil Hagen. Programmet var i løpet av Rohns første år lite av størrelse, men på den andre siden både et spesielt og anerkjent program som følge av Egil Hagens pionervirksomhet i hjelpearbeidet i Sør-Sudan.<sup>2</sup> Programmets budsjettamme skal ha ligget på rundt 10 millioner norske kroner mellom 1986 og 1991.<sup>3</sup> Rohns første to år var likevel preget av at situasjonen i Sør-Sudan for sivilbefolkningen og SPLM/A eskalerte i katastrofal retning. Derg-regimet i Etiopia sitt fall og Nasir-opprøret ledet av Riek Machar og Lam Akol destabiliserte SPLM/A i 1991, og et svekket SPLM/A åpnet for en ny og kraftig regjeringshæroffensiv året etter.<sup>4</sup> Den påfølgende krigføringen i samspill med flom, førte til en kritisk situasjon for sivilbefolkningen i Jonglei, Øst-Ekvatoria og hele grenseområdet mot Etiopia. Dette satte også dagsordenen for NFs Sør-Sudan-program.

I NF Nairobis Sør-Sudan-program sin programplan for 1992, revidert 30.05.92, påpekes det at situasjonen for sivilbefolkningen var på sitt mest kritiske etter at borgerkrigen blusset opp igjen.<sup>5</sup> Mye av den mest intense krigføringen var på dette tidspunktet i grensestatene<sup>6</sup> Øst-Ekvatoria, NFs operasjonelle kjerneområde, og Jonglei.<sup>7</sup> I det samme dokumentet kommer det frem at sikkerhetssituasjonen på bakken gjorde at andre ikke-statlige organisasjoner som opererte i området nølte med å handle, men at NF gjennom sitt nære samarbeid med Sudan Relief and Rehabilitation Association (SRRA), SPLM/As humanitære arm, var i posisjon til å

---

<sup>1</sup> Helge Rohn Intervju, 18.11.2020.

<sup>2</sup> Helge Rohn Intervju, 18.11.2020.

<sup>3</sup> «Vedtak på Norsk Folkehjelps 15. ordinære landsmøte i Oslo 19.-22. august 1999» gjengitt hos Hanssen, *På livet løs*, 401.

<sup>4</sup> For enkelhets skyld og grunnet de mange opprørsgruppernes tendens til å hyppig endre navn blir denne gruppen bare kalt «Machar-fraksjonen».

<sup>5</sup> Norsk Folkehjelp, *Southern Sudan Programme*, 30.05.1992.

<sup>6</sup> Inndelingen av stater i Sør-Sudan har vært et politisk kontroversielt tema og det har vært flere forskjellige administrative inndelinger både før og etter 2005. I denne oppgaven brukes inndelingen av Sør-Sudan i ti stater som var gjeldende fra februar 2020.

<sup>7</sup> Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, 202-203.

spille en betydningsfull rolle i den tiltagende krisen.<sup>8</sup> Kort tid etter gikk situasjonene likevel fra vondt til verre.

Omstendighetene er fortsatt omdiskuterte og uklare, men konsekvensene var derimot åpenbare. Søndag 27. september 1992 ble den norske journalisten og fotografen Helge Hummelvoll, sammen med tre hjelpearbeidere fra FNs barnefond (UNICEF) og InterAid drept i Sør-Sudan. SPLM/A ble mistenkt for å være ansvarlige for drapene, men ingen ble konkret utpekt som skyldige. Som følge av drapene og den forverrede sikkerhetssituasjonen stengte FN ned hele apparatet til Operation Lifeline Sudan (OLS) og alle ikke-statlige organisasjoner tilknyttet OLS trakk seg ut av Sør-Sudan. NF, som sto utenfor OLS-paraplyen og ikke fant det nødvendig å trekke seg ut, overtok derfor ansvaret fra de organisasjonene som var tilknyttet OLS og fortsatte sine matleveranser i den grad de hadde kapasitet til det.<sup>9</sup>

NFs programplan for 1993 viser at Sør-Sudan-programmet i utgangspunktet hadde tenkt å diversifisere sitt bistandsprogram. Men siden de fleste andre bistandsaktørene i lengre perioder var fraværende, var prosjektarbeidet preget av at NF forsøkte å fylle tomrommet som hadde oppstått.<sup>10</sup> Ifølge journalist Bibiana Dahle Piene resulterte NFs håndtering av situasjonen blant annet i en økt internasjonal anerkjennelse av NFs Sør-Sudan-program.<sup>11</sup> I lys av situasjonen mot slutten av 1992, understrekte derfor programplanen til NF for 1993 at ambisjonen for det kommende året måtte være å utvide matvareprogrammet.<sup>12</sup> Forholdene ved inngangen til 1993 lå altså til rette for vekst og ifølge Rohn selv: «da kunne jeg ikke unngå å støte borti USAID [...]».<sup>13</sup>

### USAIDs nye strategi

I februar 1994 la den amerikanske regjeringen frem sin nye offisielle strategi for nødhjelpsarbeid i Sudan, et arbeid som hadde pågått i over ett år. Omleggingen kom som følge av donorers frustrasjon i forbindelse med borgerkrigens dystre fremtidsutsikter, økte kostnader knyttet til innflygninger og kontinuerlig usikkerhet om man i det hele tatt fikk tilgang til Sør-Sudan. Den nye strategien fra 1994 understreket at USAID «[...] formally adopts a strategy of implementing rehabilitation projects along with providing emergency relief to populations at immediate risk». Et helt sentralt element i denne nye strategien var økt

---

<sup>8</sup> Norsk Folkehjelp, *Southern Sudan Programme*, 1992.

<sup>9</sup> Norsk Folkehjelp, *Southern Sudan Programme*, 1993.

<sup>10</sup> Norsk Folkehjelp, *Southern Sudan Programme*, 1993.

<sup>11</sup> Se Dahle Piene, *Norge i Sudan*, 184-196 for en grundig gjennomgang av omstendighetene rundt, i tillegg til konsekvensene og oppfølgingen av drapene.

<sup>12</sup> Norsk Folkehjelp, *Southern Sudan Programme*, 1993.

<sup>13</sup> Helge Rohn Intervju, 12.11.2020.



involvering av ikke-statlige organisasjoner, som i 1994 forvaltet over en femtedel av det årlige amerikanske bistandsbudsjettet til Sudan.<sup>14</sup> Til tross for at strategien fortsatt vektla OLS som det viktigste rammeverket for bistand til Sør-Sudan, fremstår omleggingen knyttet til en viss misnøye med nettopp OLS. Noe av misnøyen skyldtes pengebruk og manglende resultater, men også det faktum at OLS kunne bli nektet tilgang til områder. Spesielt sistnevnte skulle være et varig problem gjennom nesten hele borgerkrigen.

Strategiendringen må også ses i lys av prosesser som skjer internt hos USAID i perioden. Jamie Essex hevder at det tidlig på 90-tallet startet en prosess for å plassere USAID på linje med det han omtaler som «[...] hegemonic projects of neoliberalization; altering agency personnel and management practices according to neoliberal rhetoric; and emphasizing cost-cutting, outsourcing, and smaller, more flexible, and streamlined government institutions».<sup>15</sup> Ifølge Essex var det restrukturerte USAIDs viktigste verktøy begrepet «Capacity Building»,<sup>16</sup> heretter omtalt som kapasitetsbygging, og i løpet av 90-tallet utviklet det seg gradvis til den dominerende læresetningen for USAID.<sup>17</sup> Det innebar blant annet at bistanden ble fokusert mot tiltak som bygget opp om mottakerlandets evne til å delta i det globale markedet. Tiltaket var først og fremst rettet mot utviklingsland, i den forstand at de kvalifiserte til utviklingshjelp, noe Sudan og Sør-Sudan ikke gjorde i denne perioden ettersom utviklingshjelp *de facto* var blokkert siden militærkuppet i 1989.<sup>18</sup> Prosessen begrepet oppstår i og dets målsettinger kan likevel også til en viss grad spores i USAIDs tilnærming til Sør-Sudan, men i tilpasset form.

Evalueringen av USAIDs strategi for Sør-Sudan understreket blant annet at «[...] most importantly, the strategy stresses the rehabilitation and creation of local capacity to participate in the emergency program, thus reducing and making more effective the participation of relatively expensive expatriate personnel.»<sup>19</sup> Tanken var at en slik oppbygging av sør-sudaneres egen kapasitet til å bidra i hjelpearbeidet på lengre sikt ville gi bedre resultater, samtidig som det kuttet kostnader. I tillegg skulle de eksisterende institusjoner, i den grad det var noen, enten forsterkes eller gjenoppbygges. En slik tilnærming skulle gjenopprette den sør-sudanske befolkningens egen ansvarlighet overfor Sør-Sudans videre utvikling. Et klart

---

<sup>14</sup> Anderson mfl., *Evaluation of U.S Humanitarian Assistance Strategy for Southern Sudan*, 1995.

<sup>15</sup> Essex, *Development, Security, and Aid*, 95-96.

<sup>16</sup> Blir senere til «Trade Capacity Building».

<sup>17</sup> Essex, *Development, Security, and Aid*, 97.

<sup>18</sup> Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, 159.

<sup>19</sup> Anderson mfl., *Evaluation of U.S Humanitarian Assistance Strategy for Southern Sudan*, 1995.

eksempel på det var at USAID søkte å i større grad involvere og samarbeide med sør-sudanske ikke-statlige organisasjoner.<sup>20</sup>

Evalueringen fremhevet også at USAID aktivt måtte unngå å gjenskape «[...] the type of production-oriented, government-directed, price-controlled system that has been abandoned by progressive African countries in recent years». Et system som ifølge evalueringen ikke var på linje med «[...] the free-market rural economic structures that a vibrant rural economy will require».<sup>21</sup> Evalueringen konkluderte derfor blant annet med å understreke viktigheten av å gjenopprette fungerende markeder innad i Sør-Sudan.<sup>22</sup> Både dette og forrige avsnitt er eksempler på retorikken Essex hevder inntar en nærmest hegemonisk posisjon hos USAID i løpet av 90-tallet. Der imidlertid ambisjonsnivået på og omfanget av tiltakene ble skalert til de forholdene som var i Sør-Sudan. Vi ser altså at kapasitetsbygging, som i utgangspunktet var et verktøy tilknyttet utviklingshjelpen, også blir førende for nødhjelpen.

USAIDs strategiendring i Sør-Sudan tidlig på 90-tallet fremstår altså å være motivert av flere faktorer. For det første var det som nevnt tidligere både strukturelle og ideologiske endringer internt hos USAID. For det andre var finansieringstrenden dalende i denne perioden og USAID forberedte seg på mindre økonomisk spillerom ettersom både administrasjonen til Bush Sr. og Clinton-administrasjonen var nødt til å balansere nasjonalbudsjettet. Ifølge Lancaster gikk dette utover bistanden og USAIDs finansieringsevne.<sup>23</sup> I tillegg var det som nevnt mulig å spore en viss misnøye hos USAID med OLS og konsortiets evne til å fremforhandle tilgang for sine medlemsorganisasjoner. Det medførte at store behov tidvis forble ubetjent, noe som også fremstår som medvirkende til at en større andel av USAIDs midler ble gitt til ikke-statlige organisasjoner utenfor OLS-rammeverket. Strategiutvalget sett i lys av prosessen Essex beskriver gjør imidlertid at det kanskje mest av alt fremstår som at et langsiktige mål om å kutte kostnader (eller effektivisere, avhengig av hvem du spør) motiverte USAIDs strategi fra rundt 1993. Et resultat av strategiutvalget var uansett at NF i 1994 opplevde mer enn en tredobling av sitt budsjett sammenlignet med 1993.<sup>24</sup>

### Sammenfallende interesser

Ifølge Helge Rohn begynte prosessen med å etablere et samarbeid mellom USAID og NF i 1993. Rohn ble invitert inn på USAIDs kontor i Nairobi, der begge partene ble enig om at NF

---

<sup>20</sup> Anderson mfl., *Evaluation of U.S Humanitarian Assistance Strategy for Southern Sudan*, 1995.

<sup>21</sup> Anderson mfl., *Evaluation of U.S Humanitarian Assistance Strategy for Southern Sudan*, 1995.

<sup>22</sup> Anderson mfl., *Evaluation of U.S Humanitarian Assistance Strategy for Southern Sudan*, 1995.

<sup>23</sup> Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, 47-48.

<sup>24</sup> Norsk Folkehjelp, *Southern Sudan Programme*, 1994.

skulle utarbeide en prosjektskisse for et mulig samarbeidsprosjekt. I desember samme år inngikk NF en avtale med USAID på betingelsen av at de fikk kombinere den generelle matvareforsyningen med et rehabiliteringsprogram for jordbruk. Et grep som USAID ifølge Rohn fullt og helt stilte seg bak.<sup>25</sup> NF som i perioder hadde fylt et nødhjelpsvakuum på grunn av OLS sin tilbaketrekning, var posisjonert for å utvide sin virksomhet og ønsket å betjene en enda større andel av behovene i Sør-Sudan. Samtidig virker det som at USAID sin nye strategi i økende grad vektla arbeidsoppgaver de mente ikke-statlige organisasjoner var best egnet til å utføre. Ifølge Rohn var også en av årsakene at USAID så at deres daværende samarbeidsorganisasjoner ikke var i stand til å få ut tilstrekkelig mat for å dekke behovene som eksisterte.<sup>26</sup> Det er også mulig å identifisere en felles tilnærming til bistand hos USAID og NF på det tidspunktet, noe vi skal komme tilbake til. Til sammen resulterte det i at NF mottok den inntil da største bevilgningen noen gang gitt av USAID til en ikke-statlig organisasjon utenfor USA, og at USAID ble NFs Sør-Sudan-program sin klart største økonomiske bidragsyter.<sup>27</sup>

Samarbeidet fremstår derfor som en direkte følge av USAIDs nye strategi. Spesielt bør størrelsen på samarbeidet i antall kroner forstås som et resultat av at USAID la om strategien slik at ikke-statlige organisasjoner skulle få et større stykke av den amerikanske bistandskaken. NF opplevde ved inngåelsen av samarbeidet med USAID en økning på nærmere 85 millioner kroner. Fra et budsjett på rundt 40 millioner kroner i 1993 viste budsjettet for 1994 rundt 125 millioner kroner: med andre ord en tredobling av budsjettet.<sup>28</sup> NF var likevel allerede etablert i området, hadde tidligere hatt et indirekte samarbeid med USAID gjennom World Vision og var anerkjent som en kompetent organisasjon som fikk levert ut nødhjelp til svært vanskelige områder. Samarbeidet kan dermed ikke utelukkende forstås som et resultat av strategiendringen. Ettersom NF var i posisjon til å utvide samtidig som USAID ønsket å flytte penger deres vei, la timingen og de to organisasjonenes felles interesser forholdene til rette for at et samarbeid ble inngått.

### [Et autonomt program](#)

Det er verdt å merke seg at samarbeidet med USAID oppsto ganske isolert fra NFs hovedkontor i Oslo. Ifølge Helge Rohn var ikke hovedkontoret involvert i selve prosessen

---

<sup>25</sup> Helge Rohn Intervju, 12.11.2020.

<sup>26</sup> Personlig kommunikasjon i epost fra Helge Rohn, 08.06.2021.

<sup>27</sup> Helge Rohn Intervju, 12.11.2020.

<sup>28</sup> NF, *Annual Report*, 1993; NF *Annual Report*, 1994.

utenom for å gi den endelige tillatelsen til å inngå et samarbeid.<sup>29</sup> Halle Jørn Hanssen, som var generalsekretær i NF på dette tidspunktet, forteller også om starten på samarbeidet i sine memoarer. Han påpeker at når henvendelsen fra USAID ble diskutert på NFs årlige fellesmøte i 1993 så eksisterte det «flere motforestillinger av ideologisk karakter».<sup>30</sup> NF hadde blant annet i flere andre land samarbeid med organisasjoner og grupper som sto i opposisjon til regimer som USA samarbeidet med.

Dette illustrerer et viktig poeng: NFs Sør-Sudan-program var relativt autonomt fra NFs hovedkontor, som ifølge Helge Rohn var en arv fra Egil Hagens tid.<sup>31</sup> Ken Miller, NFs nødhjelpskoordinator som var ansatt i NF igjennom hele denne oppgavens periode, påpeker i et intervju at programmets autonomi også tidvis skal ha vært en kilde til gnisninger mellom deler av Sør-Sudan-programmet og NFs ledelse i Oslo.<sup>32</sup> Sør-Sudan-programmet fremstår altså som lite underordnet sin egen moderorganisasjon, et tilfelle som også tidvis skapte en kløft mellom Nairobi-kontoret og Oslo. Denne graden av autonomi kan muligens ha ført til at en dominerende donor som USAID fikk en tyngre stemme enn den ville ha gjort i andre program.

#### Nairobi-faktoren: Forholdet mellom NFs og USAIDs kontorer i Nairobi.

Det faktum at NFs Sør-Sudan-program opererte ganske autonomt fra hovedkontoret til NF i Oslo er spesielt interessant sett i lys av det nære forholdet som eksisterte mellom NF og USAID sine kontorer i Washington. Nairobi-kontoret til USAID fremheves som drivkraften bak USAIDs strategi fra 1994 og tok føringen i formuleringen av hvilke prinsipper som skulle være ryggraden for strategien og hvordan dette skulle utføres i praksis.<sup>33</sup> Hovedansvaret for USAIDs bistandsstrategi til Sør-Sudan og beslutningstakingen var altså tidlig i perioden i stor grad plassert hos Nairobi-kontoret. Når det var tilfellet, hvordan har NFs tilgang og forhold til dette kontoret formet NFs, og kanskje til og med USAIDs, tanker om bistand?

Fra NFs side var i hvert fall samarbeidet forstått som en veldig givende relasjon for begge parter. Helge Rohn omtaler de ansatte ved USAIDs landkontor i positive ordelag, og som å ha samme mentalitet og tilnærming til bistand som NF. Ifølge Rohn var Nairobi-kontoret til USAID både «[...] opptatt av å hjelpe og de var opptatt av resultater [...]».<sup>34</sup> Det samme gjør

---

<sup>29</sup> Helge Rohn Intervju, 12.11.2020.

<sup>30</sup> Hanssen, *På livet løs*, 61.

<sup>31</sup> Helge Rohn, Intervju, 12.11.2020

<sup>32</sup> Ken Miller, Intervju, 25.11.2020.

<sup>33</sup> Anderson mfl., *Evaluation of U.S Humanitarian Assistance Strategy for Southern Sudan*, 1995.

<sup>34</sup> Helge Rohn, Intervju, 12.11.2020.

Halle Jørn Hanssen som påpeker at de ansatte ved USAIDs Nairobi-kontor både hadde politisk sympati med NF sin måte å arbeide på, samt var svært oppdatert på forholdene i felten i Sør-Sudan.<sup>35</sup> NFs nødhjelpskordinator over flere år og hovedansvarlig for mye av samarbeidet med USAID, Ken Miller, ble faktisk ansatt hos NF etter å ha blitt gjort oppmerksom på NFs arbeid av sin venn Gordon Wagner, som arbeidet ved USAIDs Nairobi-kontor. Miller forteller i et intervju at det også var stor kontinuitet blant de ansatte ved USAIDs Nairobi-kontor og at dette gjorde at de personlige relasjonene som ble opparbeidet varte over tid. Store deler av USAIDs personale var der faktisk igjennom hele perioden, helt fra tidlig 90-tall og frem til etter signeringen av fredsavtalen i 2005.<sup>36</sup>

Hva dette kan ha resultert i på bakkenivå, er vanskelig å svare på. Det er likevel mulig å anta at det kan ha hatt en konvergerende effekt over tid: At de to kontorene kan ha utviklet seg mot å tenke likt om bistand. Det kan muligens også ha medvirket til at USAIDs formening i enkelte sammenhenger kan ha hatt mer å si enn NFs hovedkontor i Oslo. Halle Jørn Hanssen understreker likevel at NF ikke ble «[...] dyttet oppgaver og meninger på oss som vi ikke var for» fra USAID.<sup>37</sup> Et utsagn som Rohn også støtter seg til når han påpeker at det hos USAID under hans periode ikke fantes spor av politisk agenda og at NF i løpet av hans tid aldri ble påvirket til å gjøre noe annet enn det som var nedskrevet i prosjektplanene.<sup>38</sup> Forholdet virker med andre ord ikke å ha påvirket NF sitt arbeid i spesifikke retninger, i hvert fall ikke retninger som NF ikke allerede var for. Snarere ser det ut til at stor grad av enighet karakteriserte samarbeidet mellom NF og USAID allerede fra utgangspunktet, noe som vil bli vektlagt flere steder i kapitlet.

### Nødhjelp og landbruksutvikling

Fra 1994 ankom amerikanske tankskip årlig til Mombasa i Kenya fullastet med nødhjelpsvarer som NF overtok og fraktet videre inn i Sør-Sudan. I løpet av de to neste årene mottok NF 24 687 tonn med linser, durra og matolje fra USA.<sup>39</sup> Dette var en del av det kombinerte programmet *Food relief and agricultural rehabilitation*, heretter kalt nødhjelp og landbruksutviklingsprogrammet, som var fundamentet i NFs Sør-Sudan-program og den største samarbeidsposten med USAID. Som navnet antyder, var programmet sammensatt av to deler: For det første å bistå med nødhjelp først og fremst i form av mat til den generelle

---

<sup>35</sup> Halle Jørn Hanssen, Intervju, 23.03.2021.

<sup>36</sup> Ken Miller, Intervju, 25.11.2020.

<sup>37</sup> Halle Jørn Hanssen, Intervju, 23.03.2021.

<sup>38</sup> Personlig kommunikasjon i epost fra Helge Rohn, 08.06.2021.

<sup>39</sup> NF, *Shipping Records 1994-2009*.

befolkningen i programmets områder, og for det andre iverksette en rehabilitering av landbruket i de samme områdene. Det uttalte formålet var å reetablere en form for selvforsyning og redusere de negative effektene av nødhjelp. Nødhjelpskomponenten var støttet av USAIDs underkontor *Office of Food For Peace* (OFFP), mens landbrukskomponenten ble finansiert av underkontoret *Office of U.S Foreign Disaster Assistance* (OFDA).<sup>40</sup>

Bistandsavhengighet, også kalt *aid dependency*, var tanken om at bistand kunne føre til en kronisk avhengighet hos mottaker og var en kritikk som ble fremført mot bistandsbransjen i løpet av 90-tallet.<sup>41</sup> Rohn var selv tilhenger av en tilnærming til bistandsarbeid som prøvde motarbeide effektene av en slik bistandsavhengighet. Han forteller at det var en problemstilling han hadde i bakhodet når han utarbeidet prosjektforslaget til den første store avtalen med USAID.<sup>42</sup> Ettersom dette var en høyst aktuell problemstilling som også USAIDs strategi fra 1994 forsøkte å besvare, fikk Helge Rohn tilbakemelding etter samråd med USAID om at et slikt program var en god idé.<sup>43</sup> Kan det imidlertid tenkes at USAID som største donor til Sudan satt premissene for hvordan bistand skulle drives, og at Rohn og NF dermed modellerte seg etter USAIDs ønsker allerede i utformingen av den første avtalen?

Det er ikke utenkelig at en donor kan ha mulighet til å påvirke bistand gjennom å sette kriterier til hva og hvem som kan motta bevilgninger. Det er likevel vanskelig å si noe om hvilken grad dette var tilfelle mellom USAID og NF, men flere av intervjuobjektene påpeker at det var mye dialog frem og tilbake under utformingen av ulike prosjektforslag. Prosessen var slik at når det endelige prosjektforslaget ble sendt, visste NF stort sett hva svaret var, et helt klart tegn på at NF hadde stor grad av medbestemmelse i hvordan programmene deres med USAID skulle se ut.<sup>44</sup> Selv om dette på ingen måte utelukker at det kan ha eksistert en form for påvirkning eller betingelsessetting i prosjektutformingsfasen fra USAID, virker det uansett ikke som om USAIDs kriterier sto i noen stor motsetning til hverken Rohn, eller andre hos NF, sin egen oppfatning av hva riktig måte å bedrive bistand på det tidspunktet var. I stedet ser det igjen ut til å ha eksistert stor grad av enighet mellom USAID og NF om hvordan den humanitære krisen i Sør-Sudan best kunne løses.

---

<sup>40</sup> NF, *Annual Report*, 1995.

<sup>41</sup> Macrae, *Aiding Recovery*, 29.

<sup>42</sup> Helge Rohn, Intervju, 12.11.2020.

<sup>43</sup> Helge Rohn, Intervju, 12.11.2020.

<sup>44</sup> Helge Rohn, Intervju, 12.11.2020; Ken Miller, Intervju, 25.11.2020; Sten Rino Bonsaksen, Intervju, 18.11.2020.

## Selvforsyning og gjenreising av markedsvirksomhet

NF var ikke den eneste samarbeidsorganisasjonen USAID hadde i Sør-Sudan. Foruten å også bidra med betydelige midler til OLS, finansierte USAID fra 1993-1994 også organisasjoner som CARE, World Vision, Catholic Relief Services, Action Africa in Need, Terra Firma og MEDIC/IAS. Alle var en del av den nye strategien og arbeidet i stor grad mot de samme målsetningene, men i ulike områder, og der enkelte hadde blitt gitt spesifikke arbeidsoppgaver, som veibygning.<sup>45</sup> Sammen med World Vision og Catholic Relief Services utgjorde NF de største mottakerne, men der NF var den eneste som sto utenfor OLS og innehadde derfor en særegen funksjon. De var ved flere tilfeller den organisasjonen som ble påkalt av USAID når OLS ble nektet tilgang.<sup>46</sup>

I en evaluering av USAIDs Sør-Sudan-program fra 1996 kommer det frem at som et ledd i strategien for å legge til rette for selvforsyning, ble matforsyninger holdt tilbake av USAIDs samarbeidsorganisasjoner, inkludert NF, etter direktiv fra USAID.<sup>47</sup> Dette ble gjort fordi evalueringsteamet bak rapporten under et feltbesøk i Sør-Sudan oppfattet en manglende vilje til å dyrke jorden, hos deler av befolkningen, til tross for at utstyr og frø var distribuert. De så med andre ord tilløp til bistandsavhengighet. Til tross for å ha blitt anmodet av USAID til å holde tilbake nødhjelpsforsyninger fremgår det ikke i rapporten som at hverken NF eller de andre relaterte ikke-statlige organisasjonene var utpreget uenig i avgjørelsen eller den generelle strategien om å holde igjen mat for å gi insentiver til egen produksjon.

Det var faktisk slik at NF på eget initiativ også holdt igjen nødhjelpsleveranser til etter innhøsting dersom avlingene var gode, en strategi som evalueringsteamet til USAID for øvrig ga sin fulle støtte til.<sup>48</sup> Det tyder som allerede diskutert på at NF i stor grad var enig i USAID sin tilnærming til bistand. Selv om vi i dette tilfellet ser at USAID la føringer for hvordan bistanden ble utført, fremstår det som sagt ikke som at dette var noe hverken NF eller andre oppfattet som ufornuftig. Tvert imot var det å holde igjen mat, slik USAID anbefalte, noe NF også gjorde på eget initiativ. I stedet for at USAIDs direktiv var et eksempel på styring fra donors side, noe det også kan tolkes som, vil jeg heller trekke det frem som nok et eksempel på at USAID og NF stort sett var i overensstemmelse.

---

<sup>45</sup> Terra Firma var spesielt ansvarlig for veibygging og USAIDs infrastrukturetsatsning.

<sup>46</sup> Farnsworth mfl., *BHR Portfolio Review Southern Sudan*, 1996.

<sup>47</sup> Farnsworth mfl., *BHR Portfolio Review Southern Sudan*, 1996.

<sup>48</sup> Farnsworth mfl., *BHR Portfolio Review Southern Sudan*, 1996.

Et annet viktig ledd av USAIDs strategi var som allerede nevnt en gjenoppbygging av fungerende markeder i Sør-Sudan. I første omgang ble dette forsøkt gjennom at USAID supplerte operative ikke-statlige organisasjoner, i første rekke World Vision, Care og Africa Action in Need, med ellers utilgjengelige varer som klær, såpe, fiskeutstyr og på et tidspunkt også sykler. Denne typen programvirksomhet var først og fremst lokalisert i Vest-Ekvatoria, et mer stabilt område som hadde unngått en del av den mer omfattende krigføringen. Disse varene kunne så bli kjøpt ved å bytte inn overskuddsmat produsert selv eller andre varer av verdi. Videre var det tenkt at denne innkjøpte overskuddsmaten deretter kunne distribueres i områder som opplevde matmangel. I strategievalueringen fra 1995 vektlegges det at denne typen praksis ville gi en overgang fra «[...] survival mentality to optimism [...]» og «[...] dependency to self-sufficiency».<sup>49</sup>

NF var på dette tidspunktet ikke en del av det ovenfornevnte programmet, men landbruksdelen av programmet deres med USAID opererte med samme målsetting. Først delte NF ut utstyr og frø nødvendige for dyrking, samtidig som de veiledet innen moderne og mer effektive landbruksmetoder. Deretter ble matleveransene lagt spesifikt til plantesesongen, slik at lokalbefolkningen fikk rom til å dyrke mer eller mindre upåvirket av bekymringen om hvor neste måltid skulle komme fra. Påfølgende gode avlinger kunne medføre at nødhjelp øremerket for et område i stedet kunne bli gitt til et annet område. Det var blant annet tilfelle i 1994, da landbruksprogrammet ga såpass gode avlinger at NF var i stand til å svare på en akutt nødsituasjon i Vest-Ekvatoria.<sup>50</sup> Det var også andre tilfeller av slik fleksibilitet både fra USAID og NF. Eksempelvis var flere andre tilfeller i løpet av 1994 hvor NF enten hadde overestimert matbehovet eller at regnesong og usikkerhet hindret tilgang til områder som var tilsiktet nødhjelp i den opprinnelige prosjektplanen for året. I samråd med USAID omdirigerte NF derfor matleveranser fra disse utilgjengelige eller allerede «mettede» områdene til områder hvor det var større behov for mat eller i beste tilfelle til gjenopprettede markeder.<sup>51</sup>

Denne typen fleksibilitet ble likevel ikke alltid utvist av USAID. En ekstern rapport skrevet av John Pendergast og Colin Scott om USAIDs aktiviteter fra 1996, påpeker blant annet at strategien med å støtte til overskuddsproduksjon hos sør-sudanske bønder og deretter flytte overskuddsmat fra et område til et annet i Sør-Sudan møtte motstand hos enkelte deler av USAID.<sup>52</sup> OFDAs hovedkontor, det ansvarlige USAID-kontoret for finansiering av tiltaket,

---

<sup>49</sup> Anderson mfl., *Evaluation of U.S Humanitarian Assistance Strategy for Southern Sudan*, 1995. (s.12)

<sup>50</sup> NF, *Annual Report*, 1994.

<sup>51</sup> NF, *Annual Report*, 1994.

<sup>52</sup> Pendergast og Scott, *Aid with Integrity*, 1996.



tolket etter hvert ordningen med å frakte mat fra et sted til et annet internt i Sør-Sudan som å falle for tungt innenfor en utviklingshjelpdefinisjon og derfor utenfor deres fullmakt i Sør-Sudan. Dette var stikk i strid med de anbefalinger som ble gitt i den store evalueringen fra 1995, som tvert imot argumenterte for å utvide ordningen.<sup>53</sup> Denne avgjørelsen ble ifølge Prendergast og Scott sin rapport likevel tatt på seniornivå hos OFDAs hovedkontor i Washington og møtte uttalt motstand fra landkontoret til USAID i Nairobi.

Essex observerer også at det skjer en helomvending hos USAID med tanke på fleksibilitet. Han anser det som et resultat av den interne prosessen hos USAID på 90-tallet som var motivert av den tids ønske om å nedjustere størrelsen og innflytelsen til statsapparatet.<sup>54</sup> Han eksemplifiserer med at andelen av USAIDs budsjett som var strengt øremerket av Kongressen og presidentens kontor økte fra 59 prosent i 1995 til 70 prosent i 1997, og at dette representerte «[...] a move *away from* flexibility and toward more external control over agency resources and their use». <sup>55</sup> Dette understreker to sentrale poeng: For det første viser det at det i en organisasjon som USAID eksisterer uenigheter mellom organisasjonens ulike nivåer, uenigheter som også ofte strakk seg til mellom ulike deler av det amerikanske statsapparatet, særlig mellom det amerikanske Utenriksdepartementet og USAID. For det andre eksemplifiserer det at en strategiendring tar tid og er avhengig av oppslutning på alle ovenfornevnte nivåer for å bli gjennomført effektivt i praksis.

### Geografi, tilgang og infrastruktur

Sør-Sudans størrelse, geografi og mangelfulle infrastruktur gjorde nødhjelpsarbeid, og ikke minst rehabiliterende arbeid, utfordrende. Derfor arbeidet ulike ikke-statlige organisasjoner på forskjellige steder og forsøkte sammen å dekke de behovene som eksisterte på tvers av Sør-Sudan. I 1995 var NFs nødhjelp- og landbruksprogram fokusert mot Kapoeta og Chukudum i Øst-Ekvatoria, i tillegg til Yirol og områdene rundt i staten Lakes. Det var også mindre leveranser av mat og landbruksutstyr til Bor, Boma, Kajo-Keji og Mundri områdene i statene Jonglei, Øst-Ekvatoria, Sentral-Ekvatoria og Vest-Ekvatoria.<sup>56</sup> Denne geografiske konsentrasjon ble videreført i NFs prosjektplan for 1996.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Anderson mfl., *Evaluation of U.S Humanitarian Assistance Strategy for Southern Sudan*, 1995.

<sup>54</sup> Det Essex kaller «the 'smaller government' rhetoric of the time», se Essex, *Development, Security, and Aid*, 93.

<sup>55</sup> Essex, *Development, Security, and Aid*, 93.

<sup>56</sup> NF, *Annual Report*, 1995

<sup>57</sup> NF *Southern Sudan Programme*, 1996.

Som allerede nevnt, så var en viktig del av USAIDs strategi å ta høyde for at OLS kunne bli nektet tilgang til deler av Sør-Sudan. Alle organisasjoner under OLS-paraplyen opplevde tidvis begrensninger ettersom de var nødt til å få både regjeringen i Khartoum og SPLM/As godkjenning for å gjennomføre nødhjelpsleveranser. Et resultat av dette var som sagt at ikke-statlige organisasjoner utenfor OLS, som NF, skulle spille en større rolle i USAID-finansierte bistandsaktiviteter.<sup>58</sup> I motsetning til de fleste andre operative ikke-statlige organisasjonene i Sør-Sudan, måtte ikke NF forholde seg til regjeringen i Khartoum sin godkjenning for å få ut matleveranser siden de sto utenfor OLS. NF kan derfor forstås som å ha hatt en tydelig funksjon for USAID og fylte et hulrom i USAIDs strategi i Sør-Sudan.

Dette er også en rolleforståelse som de ansatte ved Sør-Sudan-programmet hadde selv. Ken Miller, som hadde flere roller innenfor NFs USAID-finansierte aktiviteter, påpeker at i motsetning til OLS var NF «[...] a sort of lean means of getting support into those areas» for USAID.<sup>59</sup> Denne funksjonen vektlegges også i NF sin årsrapport fra 1996 som en av programmets store styrker, og at NF slik utfylte andre organisasjoners arbeid i Sør-Sudan.<sup>60</sup> I tillegg fungerte ikke bare NF som en garanti for at amerikansk nødhjelp kom frem dersom Khartoum nektet OLS tilgang til Sør-Sudan, de var også USAIDs kanal inn til noen av de minst tilgjengelige områdene i Sør-Sudan.<sup>61</sup> Tar vi utgangspunkt i at NF hadde en såpass eksplisitt funksjon i USAIDs strategi, er det absolutt mulig å tolke NF som en av USAIDs forlengede armer i Sør-Sudan og et klart instrument innenfor USAIDs bistandsstrategi. Men var det virkelig slik?

Ifølge Helge Rohn var ikke det tilfellet. Han påpeker at USAIDs oversyn først og fremst gikk ut på at de overså at det ble en fornuftig fordeling mellom de ulike involverte organisasjonene som NF, Catholic Relief Services og World Vision. Områdene ble primært fordelt mellom de USAID tilknyttede organisasjonene etter hvor de allerede hadde etablert tilstedeværelse og var praktisk anlagt til å dekke behovene som måtte oppstå.<sup>62</sup> Det stemmer overens med at områdene som NF gikk inn i etter avtalen med USAID var de samme områdene de allerede var operative i før avtalen, med unntak av Kajo-Keji og Mundri-områdene. De to sistnevnte

---

<sup>58</sup> At dette var en bevisst politikk ført av USAID bekreftes av blant annet en større tverretattlig evaluering av amerikansk bistand fra 2000, se Morton H. Halperin og James Michel, *Interagency Review of U.S. Government Civilian Humanitarian & Transition Programs*, 2000. Rapporten vil diskuteres grundigere i Kapittel 6.

<sup>59</sup> Ken Miller, Intervju, 25.11.2020.

<sup>60</sup> NF, *Annual Report*, 1996.

<sup>61</sup> Dette nevnes hos flere av Intervjuobjektene, i tillegg til at det påpekes i Farnsworth mfl., *BHR Portfolio Review Southern Sudan*, 1996.

<sup>62</sup> Helge Rohn, Intervju, 12.11.2020.

var nye områder som NF overtok fra henholdsvis Verdens matvareprogram (WFP) og Action Africa in Need etter at de trakk seg ut eller ikke var i stand til å levere mat på grunn av manglende kapasitet, samt sikkerhetssituasjonen i området.<sup>63</sup> Det er ikke utenkelig at USAID har fungert som et bindeledd i overtakelsen av området og som finansiør må de sannsynligvis også ha godkjent overtakelsen. Etter min mening blir det likevel ikke riktig å omtale dette som en *styring* av arbeidet i retning av et spesifikt geografisk område. I stedet fremstår det som at det var et humanitært behov som NF var i naturlig posisjon til å håndtere, og at det var en oppfatning som USAID delte.

Det må også påpekes at USAID ikke selv var utpreget operative inne i Sør-Sudan og i stor grad var avhengige av informasjonen gitt fra sine samarbeidsorganisasjoner. Oversyn fra USAID var begrenset på grunn av sikkerhetssituasjonen og den logistiske knuten Sør-Sudan var. En evaluering av USAID sitt program i Sør-Sudan fra 1999 påpeker at når prosjektene var operative i felt og pengene var bevilget, hadde USAID enkelt og greit liten evne til oppfølging.<sup>64</sup> Det var også de ikke-statlige organisasjonene sammen med SRRA, SPLM/As humanitære arm, som i all hovedsak sto for behovsestimering og var best kjent med bakkesituasjonen. Forslagene kom altså først fra NF og andre organisasjoner basert på deres informasjon fra felt, for deretter å bli fulgt opp av USAID. Noe som helt klart var med på å gi NF og andre ikke-statlige organisasjoner en grad av uavhengighet og selvbestemmelse.

Et område hvor USAID sin strategi hadde innvirkning var ved utbyggingen av infrastruktur, både NFs egen og Sør-Sudan sin generelt. Denne satsingen inngikk i strategien fra 1994 og underbygget flere av USAIDs overordnede målsettinger. Et forbedret veinett ville føre til lavere kostnader for matkonvoier grunnet kortere leveringstid og redusere bruken av flytransport. Det ville også underbygge til markedsvirksomhet, som USAID uttalt ønsket å revitalisere, ettersom det ville muliggjøre og forenkle frakt av produsert overskudd fra et område til et annet for salg eller byttehandel. USAID finansierte derfor flere slike infrastrukturprosjekter gjennom ulike samarbeidspartnere, blant annet World Vision og Africa Action in Need.<sup>65</sup> Selv om NF selv ikke mottok midler eksplisitt øremerket for utbyggingsprosjekter fra USAID, tjente også NF på det. Deres nødhjelp- og matkonvoier benyttet seg av den samme infrastrukturen som USAID sin strategi finansierte og som derfor også effektiviserte NFs programvirksomhet. Et eksempel er at reisen mellom Lokichokio,

---

<sup>63</sup> NF, *Annual Report*, 1995.

<sup>64</sup> D'Silva og O'Toole Salinas, *Evolution of a Transition Strategy and Lessons Learned*, 1999.

<sup>65</sup> Don Anderson mfl., *Evaluation of U.S Humanitarian Assistance Strategy for Southern Sudan*, 1995.

baseområdet for både OLS og NF i Kenya, og Narus i Sør-Sudan gikk fra å ta opp mot én dag til rundt førti minutter som følge av veiarbeid finansiert av USAID.<sup>66</sup>

Det var også slik at NF sin avtale med USAID inkluderte at en andel av matvarehjelpen som ble sendt fra USA kunne brukes til å betale for utbyggingen av NFs egen infrastruktur. Slike prosjekter, også kalt *Food for work* (FFW), kunne brukes på hele NF sin prosjektportefølje. I 1996 var 572 tonn med amerikansk mat brukt til å betale for arbeid både ved NFs sykehus i Chukudum og veiarbeid i nærheten av NFs feltbaser.<sup>67</sup> Nødhjelp og landbruksprogrammet med USAID hadde også en dryppeffekt over på NFs andre programmer og prosjekter. Ken Miller påpeker blant annet at bevilgninger fra tilknyttet nødhjelp og landbruksutviklingsprogrammet også ble brukt til å bygge opp baser og annen infrastruktur nødvendig for NFs matleveranser på vegne av USAID. Denne infrastrukturen ble også benyttet av NFs andre programmer, blant annet de som omfattet helse og samfunnsutvikling.<sup>68</sup>

### NF som informasjonskanal

Abby Stoddard analyserer i sin bok *Humanitarian Alert: NGO Information and Its Impact on US Foreign Policy*, i hvilken grad ikke-statlige organisasjoner faktisk er med på å påvirke beslutningstakere i USA. Hun påpeker for det første at USAID stort sett får majoriteten av informasjonen som de tar beslutninger på fra ikke-statlige organisasjoner.<sup>69</sup> Dette var tidvis også tilfelle for amerikansk etterretning, da etterretningstjenesten ifølge Stoddard også har basert sine rapporter på informasjon fra ikke-statlige organisasjoner.<sup>70</sup> Det har også vært særlig viktig i land og områder der USA har liten egen tilstedeværelse på bakken, slik som Sudan.<sup>71</sup>

Stoddards bok er i all hovedsak basert på casestudier av Somalia (1991-1992), Bosnia (1992-1995) og Kosovo (1998-1999) og på bakgrunn av sin gjennomgang av de tre landene konkluderer Stoddard med at «[h]umanitarian NGOs provide the bulk of the information that shapes officials' understanding of the situation and upon which they base their decisions».<sup>72</sup> Hun påpeker også at denne informasjonen ikke nødvendigvis gir det utfallet som er i organisasjonenes egen interesse. Stoddard tar også kort for seg Sudan, Angola og Den

---

<sup>66</sup> Don Anderson mfl., *Evaluation of U.S Humanitarian Assistance Strategy for Southern Sudan*, 1995.

<sup>67</sup> NF, *Annual Report*, 1996.

<sup>68</sup> Disse programmene var i all hovedsak ikke tilknyttet noen fast finansiering fra USAID; Ken Miller, Intervju, 25.11.2020

<sup>69</sup> Stoddard, *Humanitarian Alert: NGO-Information and its Impact on US Foreign Policy*, 50.

<sup>70</sup> Stoddard, *Humanitarian Alert*, 199.

<sup>71</sup> Stoddard, *Humanitarian Alert*, 51.

<sup>72</sup> Stoddard, *Humanitarian Alert*, 185.

demokratiske republikk Kongo, som hun omtaler som «glemte kriser». Her identifiserer hun derimot ikke den samme humanitærdrevne utenrikspolitikken som hun så i sine tre casestudier.<sup>73</sup> Selv om Stoddard ikke gjenkjenner en slik dynamikk i Sudan, kan kanskje en nøye gjennomgang av NF sitt forhold til USAID og beslutningstakere i USA belyse noe nytt.

Med sine bånd til SPLM/A og SRRA var NF et viktig mellomledd i informasjonsflyten fra konflikten i Sør-Sudan. De la ved flere anledninger til rette for at diverse medier fikk være med inn på deres konvoier for å rapportere fra borgerkrigen. I tillegg stilte NF seg til disposisjon når representanter fra Kongressen eller andre deler av det amerikanske statsapparatet av ulike grunner ønsket innreise til Sør-Sudan.<sup>74</sup> På denne måten bidro NF blant annet til at informasjon om konflikten nådde både media og personer av politisk innflytelse, særlig i USA. En mann som er spesielt viktig i denne sammenheng er Roger Winter.

Winter som var leder for *U.S Committee for Refugees* hadde allerede mye kontakt med NF under Egil Hagens tid, og sto på lik linje med NF, solidarisk side om side med SPLM/A og Sør-Sudans befolkning. Winter var ifølge både Hanssen og Miller en svært innflytelsesrik person som folk lyttet til i maktkorridorene i Washington.<sup>75</sup> Sammen med Francis Deng, Ted Dagne, Brian D'Silva og John Prendergast dannet han på midten av 80-tallet det såkalte *The Council*, en gruppe Sudan-engasjerte personer som igjennom de neste to tiårene drev aktiv korridorpolitikk på vegne av John Garang og SPLM/A i Washington.<sup>76</sup> Dette var en gruppe som også Norsk Folkehjelp indirekte knyttet seg opp mot og ble en av flere informasjonskanaler for.

Norsk Folkehjelp tok blant annet rollen som ledende organisasjon i et konsortium mellom en håndfull ikke-statlige organisasjoner som tok navnet *Network for East African Relief* (NEAR) i 1993. Det må påpekes at dette var helt utenom samarbeidet med USAID og ble ifølge Helge Rohn utført uten at USAIDs kontor i Nairobi eller NFs hovedkontor i Oslo var informert. Nuba-fjellene var erklært som et forbudt område av regjeringen i Khartoum og for å ivareta sikkerheten til de som var involvert ble oppdraget derfor strengt hemmeligholdt.<sup>77</sup> Foruten å levere sårt trengt mat og annen nødhjelp til Nuba-fjellene, var et av formålene å opprette et

---

<sup>73</sup> Stoddard, *Humanitarian Alert*, 190-205.

<sup>74</sup> Det gjaldt også statsansatte fra andre land, blant annet Norge, men langt i fra like frekvent.

<sup>75</sup> Halle Jørn Hanssen, Intervju, 23.03.2021; Ken Miller, Intervju, 25.11.2020.

<sup>76</sup> Hamilton, «Special Report: The Wonks who sold Washington on South Sudan».

<sup>77</sup> Helge Rohn, Intervju, 12.11.2020.

radiosamband i samme område for å dokumentere regjeringen i Khartoum sine overgrep mot nuba-folket. En av dette arbeidets viktigste støttespillere var allerede nevnte Roger Winter.<sup>78</sup>

Store deler av Nuba-fjellene hadde vært nektet nødhjelp av regjeringen i Khartoum siden borgerkrigens utbrudd og Norsk Folkehjelp og NEAR-konsortiets innflyginger med livsviktige forsyninger var åpenbart en helt sentral målsetting og et resultat i seg selv. I stedet vil jeg fremheve en annen, mer langsom og akkumulerende effekt av dette arbeidet og som eksemplifiserer en annen viktig rolle NF spilte under borgerkrigen. Ved å dokumentere og videreformidle informasjon via radiosamband om overgrep av et omfang som African Rights<sup>79</sup> omtalte som et folkemord,<sup>80</sup> ga NF og NEAR-konsortiet ammunisjon til grupper som *The Council*. Bevæpnet med slik informasjon kunne *The Council* eller andre grupper mobilisere både beslutningstakere og folkeopinionen på hjemmebane.<sup>81</sup>

En annen viktig person som stiftet bekjentskap med NF i denne perioden, men som også skulle komme til å spille en enda større rolle innenfor det amerikanske statsapparatet senere, var Gayle Smith. Hun hadde lenge vært aktiv på det afrikanske kontinentet og var på det tidspunktet engasjert som seniorrådgiver for USAIDs sjefadministrator John Brian Atwood. NFs stedlige representant Helge Rohn bidro til å legge til rette for at Smith fikk møte med Garang i Nairobi.<sup>82</sup> NF fungerte med andre ord på et tidlig tidspunkt som et bindeledd mellom ledelsen i SPLM/A og det amerikanske statsapparatet. Etter en periode i USAID-systemet gikk Smith deretter gradene i det amerikanske statsapparatet. Hennes aktivitet og rolle vil bli ytterligere diskutert i neste kapittel, hvor hun etter flere år i USAID gikk over i rollen som direktør for Afrika i USAs nasjonale sikkerhetsråd, en av de mest innflytelsesrike posisjonene for utformingen av USAs utenrikspolitikk i Afrika.<sup>83</sup>

Hvilken effekt alt dette arbeidet fra opparbeiding av kontakter i viktige posisjoner, tilrettelegging av besøk for medier og politikere, i tillegg til en generell rapportering kan ha hatt over tid er selvsagt vanskelig å svare på. Det er likevel ikke utenkelig at NF fra sin posisjon i solidaritet med SPLM/A, gjennom dette arbeidet sakte, men sikkert kan ha bidratt til å svinge opinionen innad i det amerikanske statsapparatet i favør John Garang og SPLM/A. I tillegg er det sannsynlig at NFs informasjon, med tanke på Sør-Sudan-programmets sterke

---

<sup>78</sup> Halle Jørn Hanssen, *På livet løs*, 130-132.

<sup>79</sup> African Rights og grunnlegger Alex De Waal var en av initiativtakerne bak opprettelsen av radiosambandet.

<sup>80</sup> African Rights, «Facing Genocide: The Nuba of Sudan», 07.07.1999.

<sup>81</sup> Dokumentasjon, spesielt i form av bilder, har vist seg som effektive virkemidler for å mobilisere den amerikanske befolkningen til aksjon tidligere. Se Lancaster, *Foreign Aid*, 77 og 82.

<sup>82</sup> Personlig kommunikasjon i epost fra Helge Rohn, 08.06.2021.

<sup>83</sup> Halle Jørn Hanssen, *På livet løs*, 339-342.

bånd til SPLM/A, har vært høyt verdsatt ikke bare av USAID, men flere deler av det amerikanske statsapparatet. To streker vil imidlertid ikke bli satt under svaret her og denne diskusjonen vil bli tatt opp igjen i kapittel 6, ettersom det er da vi i størst grad kan observere virkningene dette arbeidet kan ha hatt.

### USAID, NF og Sivilsamfunnet i Sør-Sudan

I 1994 ble SPLM/As første landsmøte avholdt i Chukudum. Et av temaene tatt opp her var økt demokratisering av SPLM/A blant annet gjennom å styrke sivilsamfunnet i Sør-Sudan. Dette ble oppfattet som en mulighet bistandssamfunnet måtte gripe for å underbygge det som ble forstått som en positiv politisk utvikling i området. På dette tidspunktet kan sivilsamfunnet i Sør-Sudan forstås som i all hovedsak delt i tre: SRRA (og RASS),<sup>84</sup> de forskjellige kirkeorganisasjonene og sør-sudanske ikke-statlige organisasjoner. Kirkesamfunnene og sør-sudanske ikke-statlige organisasjoner var imidlertid den eneste formen for sivil organisering som var utenfor rammen av SPLM/A.<sup>85</sup> Denne oppgaven vil likevel kun ta for seg SRRA og sør-sudanske ikke-statlige organisasjoner ettersom det er de som er mest relevant i kontekst av USAID og NFs samarbeid i Sør-Sudan. De to representerer også på mange måter to sider av sivilsamfunnet i Sør-Sudan, der SRRA i større grad var innenfor rammen av SPLM/A, mens sør-sudanske ikke-statlige organisasjoner ble regnet som utenfor og en mer «ekte» representant for sivilsamfunnet. Som vi skal se, var det imidlertid ikke alltid like klart hvor skillett mellom sivilsamfunnet, SRRA og SPLM/A gikk.

### Støtte til SRRA

SRRA ble mest sannsynlig opprettet i 1986 og er oftest omtalt og forstått som SPLM/As humanitære gren. Organisasjonen var ifølge Rolandsen tidlig likevel noe udefinert og fremsto på en og samme tid som en ikke-statlig organisasjon, et organ for sivil administrasjon i områder kontrollert av SPLM/A og et pengeinnsamlingsinstrument for SPLM/A fra eksterne kilder. Ved oppstarten av OLS i 1989 ble SRRA sin rolle imidlertid mer definert. Organisasjonen gikk da inn i rollen som et bindeledd mellom SPLM/A og internasjonale ikke-statlige organisasjoner som opererte i opprørskontrollerte områder. SRRA bisto blant annet ikke-statlige organisasjoner med behovsundersøkelser og distribuering av

---

<sup>84</sup> *Relief Association of Southern Sudan* var Machar-fraksjonens humanitære organisasjon tilsvarende SRRA og ble opprettet etter splitten i SPLM/A i 1991. Den var betraktelig mindre ettersom den vokste ut av SRRA sitt kontor i Upper Nile.

<sup>85</sup> Kirkesamfunnene i Sør-Sudan var frem til 1964 det nærmeste man kom en utdanningsinstitusjon inne i Sør-Sudan. I 1990 ble *New Sudan Council of Churches* et koordineringsorgan for de mange kirkesamfunnene i Sudan opprettet og var en viktig aktør innen organisering, utdanning og nødhjelp. Se Rolandsen, *Guerilla Government*, 75-79.

nødhjelpsleveranser.<sup>86</sup> SRRA sin rolle skal likevel fortsatt ha variert ut ifra lokal kontekst. På steder der SPLM/As egne styringsstrukturer var svake, kunne SRRAs representanter fungere som sivile administratorer og derav være den gjeldende styresmakten lokalt. På denne måten kunne SRRA både fungere som bindeledd mellom FN, internasjonale ikke-statlige organisasjoner og SPLM/A, samt mellom sivilbefolkningen i Sør-Sudan og SPLM/A. SRRA kunne på en og samme tid distribuere nødhjelp og kreve inn skatt: En skatt som i enkelte tilfeller kunne være den samme maten som nettopp hadde blitt utdelt.<sup>87</sup>

For FN og internasjonale ikke-statlige organisasjoner har SRRA sin tosidighet og tilsynelatende mangel på autonomi fra SPLM/A vært problematisk.<sup>88</sup> Organisasjonen var fra 1993 adskilt og på papir uavhengig fra SPLM/A, men fordi store deler av personalet til SRRA var midlertidig omplasserte offiserer fra sikkerhetsenheter til SPLM/A, var støtte til organisasjonen delvis forstått som å være i gråsonen av å gi direkte støtte til SPLM/A.<sup>89</sup> Det hendte også at SRRA ansatte omdirigerte matleveranser til SPLM/A soldater. En revisjonsrapport på USAID sitt Food for Peace program i Sør-Sudan fra 1995 tar blant annet opp et tilfelle hvor dette skjedde med amerikansk mat fra USAID som ble levert av NF.<sup>90</sup> Manipulering av nødhjelp var likevel ikke utelukkende utført av SRRA og SPLM/A, men var et vedvarende problem gjennom nesten hele borgerkrigen og ble utført av alle sider i konflikten.<sup>91</sup>

Til tross for en viss ambivalens overfor SRRA i det internasjonale bistandsmiljøet bevilget FN-organisasjonen Verdens matvareprogram (WFP), som sammen med UNICEF var ledende organisasjon i OLS, 20 000 USD til SRRA allerede i 1989 for å styrke organisasjonens administrasjon. Denne bevilgningen var ifølge en større evaluering av OLS fra 1996 det første forsøket på kapasitetsbygging.<sup>92</sup> Konseptet kapasitetsbygging ble likevel ikke innlemmet som en varig og programfestet del i OLS sitt arbeid i Sør-Sudan på dette tidspunktet. Det skjedde først etter at USAID ga en bevilgning til UNICEF (del av OLS) øremerket for institusjonell kapasitetsbygging.<sup>93</sup> USAID var dermed en foregangsorganisasjon når det gjaldt

---

<sup>86</sup> Rolandsen, *Guerilla Government*, 73-74.

<sup>87</sup> Rolandsen, *Guerilla Government*, 73-74; Karim mfl., *Operation Lifeline Sudan - A review*, 98-99.

<sup>88</sup> Karim mfl., *Operation Lifeline Sudan - A review*, 218.

<sup>89</sup> Rolandsen, *Guerilla Government*, 73-74.

<sup>90</sup> USAID, *Audit og REDSO/ESA's P.L. 480 Title II Program in Southern Sudan*, 1995.

<sup>91</sup> Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, 148-155.

<sup>92</sup> Karim mfl., *Operation Lifeline Sudan - A review*, 97.

<sup>93</sup> Karim mfl., *OLS Review*, 216.



kapasitetsbygging i Sør-Sudan. Selv om ideen hadde versert en stund i bistandsmiljøet var det altså først når USAID la penger på bordet at den virkelig slo rot i Sør-Sudan og hos OLS.

NF, på sin side, hadde som vi så i kapittel 4 allerede fra Egil Hagens tid samarbeidet tett med SRRA helt fra organisasjonens oppstart i Sør-Sudan. NFs Sør-Sudan-program bidro ifølge tall fra NFs årsrapporter i perioden mellom 1992 og 1995 i snitt med ca. 100 000 USD årlig til SRRA for å styrke organisasjonens infrastruktur og administrasjon. NFs årsrapport for 1993 påpeker også at NF sto for hele 75 prosent av SRRAs samlede budsjett det året.<sup>94</sup> SRRA fikk heller ikke nevneverdig støtte fra SPLM/A ettersom de midlene SPLM/A rådet over nærmest utelukkende ble prioritert til militære formål. NF var derfor antakeligvis organisasjonens fremste støttespiller i denne perioden. Samarbeidet med SRRA fremheves i flere av NFs årsrapporter som å være helt sentralt for Sør-Sudan-programmets operasjonelle suksess. Nødvendigheten av et fungerende SRRA skal også etter hvert ha blitt klart for OLS og de tilhørende organisasjonene, men spesielt USAID skal ha sluttet seg til tanken om at å underbygge SRRA var sentralt.<sup>95</sup> NF argumenterte også kontinuerlig for økt internasjonal oppslutning om SRRA i sine årsrapporter og prosjektplaner mellom 1992 og 1996. NF var dermed i sør-sudansk kontekst tidlig ute å identifisere en type prosjektarbeid som USAID gjennom OLS etter hvert slutter seg opp om.

NFs samarbeid med SRRA kan derfor ikke sees på som et resultat av at USAID sin bistandsstrategi beveget seg mot å vektlegge nettopp de lokale institusjonene og sivile organisasjoner inne i Sør-Sudan. Det er snarere noe NF selv tidlig var klar over og arbeidet for før en slik strategi hadde blitt utarbeidet skriftlig av USAID. Spesielt med tanke på at NF i all hovedsak fikk midlene som gikk til SRRA fra norsk UD og ikke USAID.<sup>96</sup> USAID på den andre siden kanaliserte heller sine midler til SRRA gjennom OLS og bør derfor i større grad forstås som å påvirke OLS i retning av å akseptere SRRA som en samarbeidsorganisasjon. Særlig om man tar i betraktning at det er USAID som er først ute med øremerkede midler eksplisitt rettet mot kapasitetsbygging hos SRRA under OLS-paraplyen. Slik var USAID særlig ansvarlig for at kapasitetsbygging ble en permanent del av OLS sitt program i Sør-Sudan, noe også NF tidlig gjorde, men da på eget initiativ.

---

<sup>94</sup> 75 prosent var i hvert fall tallet som ble formidlet til NF av SRRAs representanter; NF, *Southern Sudan programme*, 1992; NF, *Annual Report*, 1993; NF, *Annual Report*, 1994; NF, *Annual Report*, 1995.

<sup>95</sup> NF, *Annual Report*, 1993.

<sup>96</sup> NF, *Annual Report*, 1993; 1994; 1995; og 1996.

## Gjødsling av grasrota

I 1993 tillot SPLM/A etableringen av sør-sudanske ikke-statlige organisasjoner for første gang. Dette var ifølge Rolandsen et forsøk på å tiltrekke mer bistand til området. Samtidig hevder Rolandsen at slike organisasjoner også hadde en annen funksjon. De fungerte i tillegg som organisasjoner der SPLM/A kunne plassere misfornøyde offiserer og andre utdannede sør-sudanere som ellers kunne ha valgt å hoppe av til en av de andre fraksjonene, som Riek Machars fraksjon. Her fikk de blant annet lønn uten å være en byrde på SPLM/As krigskasse, siden det i all hovedsak var internasjonale donorer og ikke-statlige organisasjoner som sto for finansieringen av de sør-sudanske ikke-statlige organisasjonene. Ved inngangen til 1994 var de likevel fortsatt små og ubetydelige i antall, og bare et fåtall hadde klart å iverksette egne programmer.<sup>97</sup> Grasrota som så vidt var begynt å spire i 1994, var noe både NF og USAID ønsket å dyrke videre, og ble eksplisitt fremhevet i USAIDs strategi fra 1994.

På samme måte som NF tidlig aksepterte SRRA, var de også tidlig ute med å støtte opp om de sør-sudanske ikke-statlige organisasjonene. Midtveis inn i 1993 ble NF ifølge årsrapporten fra 1993 oppsøkt av Sudan Medical Care (SMC), en sør-sudansk ikke-statlig organisasjon registrert i Kenya, for å hjelpe dem med å opprette et helseprogram for Toposa-samfunnene i Øst-Ekvatoria. I 1993 var SMC fortsatt i planleggingsfasen av deres første prosjekt. NF i koordinasjon med OLS hjalp SMC med råd og utformingen av prosjektforslag. Prosjektet ble forestilt en samordnet finansiering fra USAIDS underkontor OFDA, UNICEF<sup>98</sup> og NF, men der OFDA signaliserte at bevilgningen deres var på betingelsen av at NF fungerte som kanal for midlene. Først etter å ha vist resultater ville direkte bevilgninger til SMC bli overveid av OFDA.<sup>99</sup>

Årsrapporten til NF fra 1994 bekrefter at USAID og OFDA godkjente prosjektet med SMC. Ifølge årsrapporten var SMC ikke bare en av de første operative sør-sudanske ikke-statlige organisasjonene i opprørskontrollerte områder, men også den første lokale organisasjonen til å motta støtte fra USAID. USAID sto for 55 prosent av SMCs finansiering, mens de resterende 45 prosentene ble delt mellom UNICEF og NF.<sup>100</sup> I motsetning til samarbeidet med SRRA, fikk NF her direkte midler fra USAID til arbeid som kan kategoriseres som kapasitetsbygging. Det er verdt å merke seg at det som var et av USAIDs første konkrete tiltak i henhold til den nye strategien om å styrke sivilsamfunnet i Sør-Sudan var et initiativ

---

<sup>97</sup> Rolandsen, *Guerilla Government*, 78-79.

<sup>98</sup> UNICEF var som nevnt ledende organisasjon i OLS og finansieringen var derfor fra OLS-paraplyen.

<sup>99</sup> NF, *Annual Report*, 1993.

<sup>100</sup> NF, *Annual Report*, 1994.

som opprinnelig oppsto hos NF. I tillegg så er det en prosess som startet allerede før avdukingen av USAIDs nye offisielle strategi i februar 1994. Det kan derfor se ut til at NF kan ha medvirket til strategiendringen. Det må imidlertid påpekes at ettersom en slik strategirevidering sannsynligvis var en gradvis prosess, som ikke endret seg over natten, men heller skjedde gradvis i forkant av og samtidig som nye retningslinjer oppstår, var det mer sannsynlig at NF benyttet seg av en mulighet som oppstår i det USAID legger om strategien. Samtidig må det poengteres at USAIDs villighet til å legge penger på bordet var med på å gi fotfeste til denne typen bistandsarbeid i Sør-Sudan.

SMC fikk også gode tilbakemeldinger fra USAIDs evalueringsteam og organisasjonens arbeid ble forstått som en målestokk for «[...] the potential to reduce costs and increasing the local sustainability of health services».<sup>101</sup> NF sitt samarbeid med SMC ble derfor også forlenget til mai 1996.<sup>102</sup> I en evaluering fra 1996 ble NF sitt samarbeid med SMC igjen fremhevet av USAID som å være ett eksempel på effektiv kapasitetsbygging.<sup>103</sup> NFs samarbeid med SMC var likevel ikke utelukkende støttet av USAID, og NF mottok også som nevnt midler fra UNICEF/OLS og norsk UD. Det er med på å illustrere et viktig poeng, nemlig at ideen om kapasitetsbygging rundt midten av 90-tallet var bredt akseptert i bistandsmiljøet. Dette gjaldt også for prosjekter som falt innunder kategorien nødhjelp. USAID og NF var likevel, som vi har sett, foregangsorganisasjoner når det kom til kapasitetsbygging i Sør-Sudan. USAID i den forstand at de tidlig innlemmet dette som en del av sin strategi og var villig til å bevilge midler til organisasjoner som bedrev denne typen arbeid over tid. NF var på sin side tidlig operasjonelle innenfor kapasitetsbygging av sør-sudanske ikke-statlige organisasjoner og i deres samarbeid med SRRA. Så tidlig at NF startet med denne typen arbeid før det var eksplisitt formulert og innlemmet som en permanent del av strategien til både OLS og USAID i Sudan og Sør-Sudan.

## Delkonklusjon

Dette kapittelet har tatt for seg USAIDs bistandsstrategi og samarbeidet med NF fra prosessen startet i 1993 til avtalen signeres og iverksettes i 1994 og helt frem til 1996. I perioden før 1994 var USAIDs strategi å utelukkende bistå med nødhjelpsleveranser, men som følge av blant annet nye ideer og tanker både i bistandssamfunnet som helhet og innad hos USAID, la organisasjonen offisielt om strategien sin til Sør-Sudan i 1994. Nødhjelpen skulle fra det

---

<sup>101</sup> USAID, *Evaluation of U.S Humanitarian Assistance Strategy for Southern Sudan*, 1995.

<sup>102</sup> NF, *Annual Report*, 1995.

<sup>103</sup> USAID, *Transitions From Relief to Rehabilitation: Lessons Learned and The Role of Capacity Building*, 1996.

tidspunktet være av så «utviklende» karakter som mulig, i henhold til ideen om *the relief-development continuum*. En slik tilnærming skulle både bygge opp kapasiteten til de få institusjoner som eksisterte og ikke minst Sør-Sudans kanskje viktigste ressurs: Mennesker. Dette tiltaket ville i teorien føre til økt grad av selvforsyning. Strategien vektla også i økende grad både ikke-statlige organisasjoner under OLS-apparatet og ikke minst at ikke-statlige organisasjoner utenfor, som NF, skulle spille en større rolle i amerikansk bistand. Disse konseptene hadde tidligere vært førende for utviklingshjelpen, men blir også fra 1994 førende prinsipper for nødhjelpen i Sør-Sudan.

For NF markerte perioden en betydelig økonomisk vekst og ekspansjon av deres Sør-Sudan-program – på USAIDs regning. Når det er sagt har dette kapitlet forsøkt å vise at det ikke nødvendigvis førte til særlig stor grad av påvirkning av NFs arbeid. Det til tross for at utgangspunktet for å utøve slik påvirkning, i hvert fall med tanke på USAIDs posisjon som dominerende donor, etter alt å dømme var der. Selv om NF tjente en bestemt funksjon innenfor den amerikanske bistandsstrategien til Sør-Sudan, som organisasjon utenfor OLS, arbeidet likevel NF stort sett etter eget foretrukne mønster. Det som er av innvirkning i denne perioden – en ganske stor og viktig sådan – var nettopp den dramatiske veksten til NFs Sør-Sudan-program. Dette gjorde NF til en av de største bistandsaktørene i SPLM/A-kontrollerte områder og alle NFs programområder vokste som en konsekvens av avtalen med USAID. Denne veksten var likevel på både NFs og USAIDs vilkår: NF var i posisjon og ønsket å utvide, mens USAID så at NF hadde forbindelser og kapasitet som det amerikanske bistandsoppdraget til Sør-Sudan kunne nytte seg av. Det underbygget NFs allerede etablerte tanker om bistand og deres måte å arbeide på. De to organisasjonene representert i området av sine egne landkontorer i Nairobi, var i stor grad enige i både hvorfor, hvordan og hvor nødhjelp i denne perioden skulle bli utført i Sør-Sudan.

## Kapittel 6: Søkelyset retter seg mot borgerkrigen – 1997 til 2000

«*We must refocus international attention on Sudan - it is well beyond it's time to see an end to this tragedy*» - John Brian Atwood, sjefsadministrator i USAID.<sup>1</sup>

Våren 1996 måtte Helge Rohn forlate Nairobi og Norsk Folkehjelps (NF) Sør-Sudan-program etter å ha blitt sagt opp. Avgjørelsen ble møtt med kritikk fra flere av medarbeiderne i Nairobi, John Garang og USAID. Nairobi-kontoret til USAID var spesielt overrasket ettersom de forsto samarbeidet med NF som å være «[...] dependent on the strengths of the relationship with this person».<sup>2</sup> Daværende generalsekretær i NF, Halle Jørn Hanssen, som tok den endelige avgjørelsen, omtaler beslutningen som en feilvurdering basert på misforståelser. Han beskriver også det påfølgende året som et turbulent år for NFs Sør-Sudan-program.<sup>3</sup> Bråket ble så høylytt at det ble hyret inn en ekstern rådgiver til å vurdere Sør-Sudan-programmet og dets fremtid. Rapporten som fulgte, pekte blant annet på økonomisk uorden ved Nairobi-kontoret over lengre tid, men uten at det var tilknyttet konkrete episoder. Konklusjonen til rapporten var derfor at videre støtte fra hovedkontoret burde være betinget på at Sør-Sudan-programmet ble styrt mye tettere økonomisk fra Norge og at «[...] et sterkere norsk ledernærvær [...]» var nødvendig i Nairobi.<sup>4</sup> Dette virker først og fremst å ha vært tilknyttet økonomistyringen ved programmet og ikke dets programbeslutninger. Et ansvar som fortsatt lå hos Sør-Sudan-programmet.

I 1997 ble derfor Lars Johan Johnsen hentet fra NFs program i Bosnia-Hercegovina til Nairobi for å overta som stedlig representant. Johnsens første oppgave var å ta fatt på problemene som ble fremhevet i rapporten og ifølge han selv sørge for at Sør-Sudan-programmet ble mer strømlinjeformet.<sup>5</sup> I løpet av 1997 oppsto det også en tillitskrise både internt hos staben til NF i Nairobi og mellom NF og Sudan Relief and Rehabilitation Association (SRRA). I et intervju utdypes Hanssen og forteller at tillitskrisen også omfattet forholdet mellom NF og USAID. Han oppfattet det som at deler av staben var mer lojale til USAID og Washington enn NF og hovedkontorer i Oslo. Dette var en av flere medvirkende faktorer til turbulensen i 1997.<sup>6</sup> Hanssen, som personlig var svært involvert i å løse de interne

---

<sup>1</sup> The New Humanitarian, «US agency warns of 'forgotten tragedy'»

<sup>2</sup> COWI, *Verification of the Norwegian People's Aid's Activities in the Sudan*, 9.

<sup>3</sup> Hanssen, *På livet løs*, 170-171.

<sup>4</sup> En oppsummering av denne rapporten er gjengitt gjennom et intervju av dens forfatter Kjeld Rimberg i Hanssen sin bok, se Hanssen, *På livet løs*, 171-172.

<sup>5</sup> Lars Johan Johnsen, Intervju, 19.11.2020

<sup>6</sup> Halle Jørn Hanssen, Intervju, 23.03.2021.

problemene, omtaler Johnsen som en samlende figur som «[...] bidro med sitt vennlige vesen og rolige væremåte til å gjenskape tilliten både hos medarbeiderne og SRRA».<sup>7</sup>

Situasjonen i Sør-Sudan hadde også endret seg i mellomtiden. SPLM/A som i 1994 var drevet helt tilbake til et lite område rundt grensen til Uganda, stabiliserte seg i løpet av 1995 og gikk over til å være på offensiven. Innen 1996 hadde SPLM/A gjenetablert kontroll over store deler av Sør-Sudan.<sup>8</sup> Resultatet av dette var likevel blandet. På den ene siden var det noe større grad av sikkerhet for ikke-statlige organisasjoner som opererte i Sør-Sudan, som ga et bedre grunnlag for rehabiliterende virksomhet i deler av området. På den andre siden medførte SPLM/As fremmarsj at regjeringen i Khartoum mellom 1997 og 1998 trappet opp bombekampanjen inne i Sør-Sudan og ved flere anledninger blokkerte Khartoum-regimet nødhjelpsleveranser ved å kreve flyforbud.<sup>9</sup> NF sitt sykehus i Yei ble blant annet utsatt for flere bombeangrep i perioden, der et av dem resulterte i tolv døde og like mange alvorlig sårede.<sup>10</sup>

Mellom 1993 og 1996 hadde den amerikanske regjeringen bevilget flere hundre millioner til nødhjelp. Paradoksalt nok var dette ikke gjenspeilet i nevneverdig interesse for å løse konflikten.<sup>11</sup> Søkelyset flyttet seg imidlertid mot Sudan mellom 1996 og 1997. Først ble Sudan pålagt nye sanksjoner fra FN på våren 1996 etter press fra amerikanske myndigheter grunnet regjeringen i Khartoum sin tilkobling til et attentatforsøk mot Egypts president Hosni Mubarak.<sup>12</sup> Bare noen måneder senere ble ikke-dødelig militært utstyr til en verdi av 20 millioner USD gitt til Sudans naboland Etiopia, Eritrea og Uganda – alle fiendtlig innstilt overfor Sudan. Utstyr det ble spekulert i av mediene om var tiltenkt SPLM/A.<sup>13</sup>

Regjeringen i Khartoums forbindelse med *Al-Qaeda* og andre internasjonale terroristorganisasjoner plasserte dem allerede i 1993 på listen over stater som sponset terrorisme. Terrorangrepet i august 1998 mot de to amerikanske ambassadene i Nairobi og Dar-es-Salaam aktualiserte styresmaktene i Khartoum sin tidligere kobling til Osama bin Laden og diverse terroristnettverk. Tre uker senere, i det Robert Collins omtaler som

---

<sup>7</sup> Hanssen, *På livet løs*, 175.

<sup>8</sup> Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, 103.

<sup>9</sup> USAID, *Sudan R4-Like Document FY 2001: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.

<sup>10</sup> NF, *Southern Sudan Programme Mid Year Report*, 1998.

<sup>11</sup> Peterson, *Inside Sudan: Political Islam, Conflict, and Catastrophe*, 67-68.

<sup>12</sup> Lewis, «Mild Sanctions on the Sudan Approved by U.N Council».

<sup>13</sup> Ottaway, «Wielding Aid, U.S Targets Sudan».

repressalier direkte motivert av terrorangrepet, autoriserte president Clinton et rakettangrep mot den farmasøytiske fabrikken Al-Shifa i utkanten av Khartoum.<sup>14</sup>

Fra 1997 får borgerkrigen i Sudan ifølge Collins også økt oppmerksomhet i Kongressen, ledet an av en uvanlig koalisjon mellom den afro-amerikanske fløyen, også kalt *the Congressional Black Caucus*, kristenkonservative kirkegrupper og den jødiske lobbyen.<sup>15</sup> Denne koalisjonens lobbyvirksomhet bidro til at president Clinton i 1999 signerte et kontroversielt lovforslag som åpnet for at amerikansk mathjelp kunne bli gitt direkte til SPLM/A.<sup>16</sup> Alle disse hendelsene og hvordan de påvirket USAIDs bistandsstrategi i Sudan, og eventuelt også NFs Sør-Sudan-program, vil være gravitasjonspunktet for dette kapittelet.

### *Integrated Strategic Plan for Sudan*

Året før Johnsen satte seg på flyet til Nairobi, i 1996, begynte USAID utarbeidingen av en revidert strategiplan for sitt arbeid i Sør-Sudan. I en periode der amerikansk bistand, USAID og det amerikanske Utenriksdepartementet ellers opplevde kritikk på hjemmebane for å ha uklare arbeidsoppgaver, overlappende mandater og mangelfull koordinering, representerte tilnærmingen til Sør-Sudan ifølge en tverretattlig evaluering fra 2000, heretter referert til som Halperin-rapporten, faktisk et lyspunkt.<sup>17</sup> I Sudan ble strategien fra 1997 frem til 2000 utarbeidet av USAID i samspill med det amerikanske Utenriksdepartementet, ikke-statlige organisasjoner og andre interessenter i området. USAID lanserte i 1997 resultatet av samarbeidet og den første *Integrated Strategic Plan for Sudan*, eller Integrerte Strategiplan for Sudan, ble tatt i bruk.

Strategiplanen hadde som uttalt mål å betjene amerikanske utenrikspolitiske interesser gjennom å samkjøre hele USAID og det amerikanske Utenriksdepartementets arsenal av finansieringskategorier for å skape en «[I]ess vulnerable, more self-reliant population better prepared for a transition to peace in Sudan».<sup>18</sup> For å oppnå denne målsettingen ble det utarbeidet fire strategiske milepæler som USAIDs finansiering til ikke-statlige organisasjoner skulle struktureres rundt. Den første var en videreføring av prinsippet om at nødhjelpen var lagt opp slik at den ikke forstyrret, men bidro til selvforsyning, i likhet med foregående

---

<sup>14</sup> Collins, *A History of Modern Sudan*, 239.

<sup>15</sup> Collins, *A History of Modern Sudan*, 239.

<sup>16</sup> Stevenson, «Clinton Signs Final Budget Bill and Turns to Next Year».

<sup>17</sup> USAID, *Interagency Review of U.S Government Civilian Humanitarian & Transition Programs*, 2000.

<sup>18</sup> De fleste henvisninger til «strategiplanen» her er fra en framdriftsrapport fra 1999. Den gir et grundig bilde av den opprinnelige planen samtidig som at den rapporter progresjon mot planens målsetninger i løpet av de to siste årene; USAID, *Sudan R4-Like Document FY 2001: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.

periode.<sup>19</sup> Den andre var bedre helsetjenester for den krigsrammede befolkningen i Sudan og Sør-Sudan. Den tredje var å forberede områder på å motta internt fordrevne og flyktninger, og samtidig utarbeide planer for hvordan dette effektivt kunne gjøres i praksis. Den fjerde strategiske milepælen var å støtte tiltak som søkte å redusere konfliktnivået og «[...] strengthen capacities for peace».<sup>20</sup>

Strategiplanen bekreftet på nytt USAIDs ønske om å fortsette det de selv omtalte som «[...] innovative activities that not only provided relief but also promoted self-sufficiency and reduced relief cost».<sup>21</sup> Dette var på mange måter en direkte videreføring av retorikken som gjennomsyret deres første strategi fra 1993. En strategi som vi har sett eksempler på i kapittel 5, ikke alltid nødvendigvis ble etterlevd i praksis ettersom deler av USAID systemet forsto enkelte aktiviteter som for «utviklende». Denne problemstillingen om at enkelte aktiviteter USAID finansierte ble for utviklingsorientert og derfor utenfor deres mandat til Sør-Sudan virker heller ikke å være helt borte i denne perioden. Det til tross for at, som vi skal se, offisiell utviklingshjelp ble iverksatt av USAID i 1998.

Ifølge framdriftsrapporten fra 1999 kom det i perioden et opprop fra bistandsmiljøet i Sør-Sudan om fornyet politisk engasjement fra verdenssamfunnet rundt borgerkrigen og dens bakenforliggende årsaker.<sup>22</sup> På denne tiden oppstod det en konsensus i bistandssamfunnet om at tragediene ville gjenta seg i det uendelige, dersom ikke mer beslutsomhet og handlekraft ble gitt konflikten fra USA og resten av det internasjonale samfunnet. Dette budskapet ble deretter gjengitt av en rekke av de største bistandsaktørene i Sudan og Sør-Sudan under et møte med FNs sikkerhetsråd i 1998.<sup>23</sup> Det er også merkbart fra fremdriftsrapporten at en slik oppfatning av den humanitære situasjonen i Sør-Sudan nå også hadde rot hos USAID. Uten at begge parter ble tvunget til forhandlingsbordet og en fredsløsning ble oppnådd, ville den humanitære situasjonen forbli uløst. Det fremkommer likevel i samme rapport og i en annen evaluering av USAIDs aktiviteter i Ekvatoria-regionen vest for Nilen, at det fortsatt rådet en holdning i USAID om at en fredsløsning fortsatt var et stykke unna.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> NFs Nødhjelp og Landbruksprogram som beskrevet i kapittel 5 er et eksempel på dette i praksis.

<sup>20</sup> USAID, *Sudan R4-Like Document FY 2001: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.

<sup>21</sup> USAID, *Sudan R4-Like Document FY 2001: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.

<sup>22</sup> USAID, *Sudan R4-Like Document FY 2001: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.

<sup>23</sup> McKinley Jr. «Sudan's Calamity: Only the Starving Favor Peace»; Lewis, «Aid Groups Press U.N for New Effort to End Sudan's Civil War».

<sup>24</sup> Anne O'Toole Salinas og Brian C. D'Silva, *Evolution of a Transition Strategy and Lessons Learned*, 1999; USAID, *Sudan R4-Like Document FY 2001: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.



Selv om det fortsatt var en forståelse av at fred var utenfor den umiddelbare horisonten, var likevel den nye strategiplanen opptatt av hvordan USAID kunne legge grunnsteiner som muliggjorde en effektiv overgang fra krig til fred. Derfor videreførte USAID vektleggingen av aktiviteter tilpasset ideen om *the relief-development continuum*. USAID holdt også i 1997 et seminar for å etablere en felles forståelse i bistandsmiljøet rundt Sudan og Sør-Sudan om hva konseptet betød i praksis.<sup>25</sup> Planen kan forstås som mer retningsbestemt og gjenspeiler muligens den politiske konteksten diskutert innledningsvis: At den økende oppmerksomhet rundt borgerkrigen i Sudan hos amerikanske myndigheter ga utslag i USAIDs strategidokument. Vi ser altså en viss utvikling hos USAID sin strategi, i det minste i strategiplanens ordlyd. På hvilken måte kan det sies å ha ført til endringer for NFs arbeid i denne perioden?

### Hva var NFs rolle fra 1997?

Den interne uroen ved NFs Nairobi-kontor gjorde at USAID revurderte sin videre støtte av NF sitt Sør-Sudan-program. Først fikk NF avslag på sin søknad om økt finansiering fra USAID for budsjettåret 1997, men USAID gikk til slutt med på en *no-cost extension*, slik at NF fikk utvidet perioden der gjenstående midler fra 1996 kunne bli brukt. Først i april 1997 ble en ny og revidert plan godkjent av USAID og nye midler ble bevilget.<sup>26</sup>

Hovedkomponenten i samarbeidet med USAID, Nødhjelp og Landbruksprogrammet, ble i 1997 omdøpt til Matsikkerhet, et tiltak som ifølge Ken Miller var for å utvikle en mer holistisk tilnærming som inkluderte veterinærtjeneste.<sup>27</sup> Året 1997 representerte derfor både en liten økonomisk reduksjon av NFs Sør-Sudan-program og en endring av mer kosmetisk karakter ettersom veterinærtjenesten NF hadde drevet, også ble innlemmet i matsikkerhetsprogrammet. Foruten om det, var det operasjonelle stort sett en videreføring fra tidligere år og forrige strategiperiode.

Den kanskje mest drastiske forskjellen er at det geografiske tyngdepunktet for matsikkerhetsprogrammet beveget seg vestover i perioden. I en rapport fra 1997 fremkommer det at deler av NFs kjerneområder, blant annet Yirol i Lakes State og områder rundt Chukudum i Øst-Ekvatoria, hadde etablert tilstrekkelig matsikkerhet. Derfor avvirket NF sine nødhjelpsleveranser til Yirol for en periode, i tråd med USAID og NFs strategi om selvforsyning. De fortsatte likevel å støtte opp om landbruket i området.<sup>28</sup> Mot slutten av 1997

---

<sup>25</sup> Mary B. Anderson, *Report of the Clinic on Linking Relief and Development – January 6-8, 1997*.

<sup>26</sup> NF, *Southern Sudan Programme 1st Quarter Report, 1997*.

<sup>27</sup> Ken Miller, Intervju, 25.11.2020.

<sup>28</sup> NF, *Southern Sudan Programme 1st Quarter Report, 1997*.

trakk også NF sine USAID-finansierte aktiviteter helt ut av Øst-Ekvatoria, et område der NF hadde hatt tilstedeværelse siden oppstarten under Egil Hagen i 1986. Disse områdene som tidligere var betjent av NF ble overført til Operation Lifeline Sudan (OLS) etter oppfordring om dette fra USAID. Det medførte blant annet også at NFs base i Lokichokio i praksis ble lagt ned for en periode, ettersom driften av basen var avhengig av økonomisk støtte fra USAID.<sup>29</sup>

Her ser vi altså i kontrast til foregående periode at NFs arbeid ble dirigert fra et geografisk område til et annet. USAID utøvde sin påvirkningskraft ved å stille krav til hvilke geografiske områder NF kunne operere i og samtidig motta bevilgninger. Nå ble dette området overtatt av OLS, men hvorfor var en slik omdreining nødvendig? Hvorfor ønsket ikke USAID at NF skulle operere i et område hvor de både hadde lang fartstid og hadde opparbeidet et nært forhold til store deler av lokalbefolkningen?



Figur 3: NFs operasjonelle områder omkring juni 1998. Hentet fra: NF, Southern Sudan Programme Mid Year Report, 1998

En forklaring kan være at det virker som at USAID ønsket at NF skulle beholde sin profil som en fleksibel organisasjon rettet mot å operere i de mer vanskelige områdene hvor OLS ikke kunne operere. Dersom operasjonen ble for stor, kunne NF risikere å ikke opprettholde den

<sup>29</sup> NF, Southern Sudan Programme 1st Quarter Report, 1998.

samme karakteren som hadde kjennetegnet organisasjonen siden oppstarten under Egil Hagen. I en delrapport fra COWI sitt evalueringsteam på oppdrag fra det norske Utenriksdepartementet i 1997 fremheves det blant annet at NF hadde blitt oppfordret av USAID til å fokusere på enkelte «[...] core functions where it's strong points lie».<sup>30</sup> Som allerede diskutert i kapittel 5 var NFs profil en viktig faktor for USAIDs opprinnelige ønske om samarbeid og det kan virke som det var en funksjon som USAID ønsket at NF skulle fortsette å inneha. Det var spesielt viktig ettersom OLS fortsatt hadde store problemer med å fremforhandle tilgang. Dersom det var tilfellet, så ville det imidlertid ha vært mot sin hensikt. Lokichokio-basen var nemlig ifølge en årsrapport for 1997 en av forutsetningene for at NF kunne handle raskt og effektivt inn i Øst-Ekvatoria og Jonglei.<sup>31</sup> Det kan dermed virke som at det har vært andre årsaker til den geografiske forskyvingen.

En annen og mer sannsynlig årsaksforklaring er knyttet til et par uheldige situasjoner NFs Sør-Sudan-program var implisert i. Både i 1995 og ved to anledninger i 1997 opplevde NF at matleveranser fra USAID ble underslått og solgt for profitt av SRRA og SPLM/A-representanter i de aktuelle områdene.<sup>32</sup> Den umiddelbare konsekvensen var at USAID nektet NF å distribuere matolje, en av de mest ettertraktede og verdifulle nødhjelpsvarene, til sine områder. I tillegg kommer det frem fra NFs samlede regnskap- og årsrapport til norsk UD for 1997 at disse hendelsene også var sterkt medvirkende til at NFs engasjement i Øst-Ekvatoria ble stilt spørsmåltegn til av USAID. Hendelsen i 1997 ble spesielt kritikkverdig siden enkelte av NFs personale ved sykehuset deres i Chukudum hadde benyttet seg av muligheten til å kjøpe deler av den stjalne matleveransen.<sup>33</sup>

Dette kan videre knyttes til en hendelse Halle Jørn Hanssen fremhever i et intervju. Han forteller at Sør-Sudan-programmet til NF i perioden rundt 1997-1998, ble pålagt å ikke distribuere amerikansk mat til deler av Øst-Ekvatoria. Ifølge Hanssen var det en konsekvens av at USAID var bekymret for at amerikansk mathjelp skulle falle i hendene på militser fra Toposa-folket som var aktive i Øst-Ekvatoria og samarbeidet med regjeringen i Khartoum.<sup>34</sup> Det er uklart om underslaget av matleveranser og pålegget om å ikke distribuere mat til deler av Øst-Ekvatoria var direkte tilkoblet hverandre. Det er derimot rimelig å anta at begge tilfeller var utløsende for at NF ble oppfordret av USAID til å trekke seg ut av Øst-Ekvatoria.

---

<sup>30</sup> COWI, *Verification of the Norwegian People's Aid's Activities in the Sudan*, 10.

<sup>31</sup> NF, *Southern Sudan Programme 1st Quarter Report*, 1998.

<sup>32</sup> USAID, *Audit of REDSO/ESA's P.L Title II Program in Southern Sudan*, 1995; USAID, *Audit Report of USAID's Disaster Assistance Activities*, 1997.

<sup>33</sup> NF, *Narrativ- og regnskapsrapport for år 1997*, 15.05.1998.

<sup>34</sup> Halle Jørn Hanssen, Intervju, 23.03.2021

Resultatet av tilbaketrekningen var at NF konsoliderte matsikkerhetsprogrammet i Kajo-Keji og Yei-områdene i begynnelsen av 1998.<sup>35</sup>

### 1998-1999: USAID tilsidesatt, et politisk veiskille?

I løpet av 1997 og 1998 var det som diskutert innledningsvis i dette kapittelet begynt å utkrystallisere seg en mer uttrykt politisk sympati for SPLM/A innad i det amerikanske statsapparatet. Lobbygrupper som den afroamerikanske lobbyen og kristenkonserverne i Kongressen, der flere av medlemmene var uttalte støttespillere av SPLM/A, hadde gradvis fått mer gjenklang på Capitol Hill.<sup>36</sup> Utenriksminister Madeleine Albright møtte Garang og fem andre ledere av SPLM/A på en rundtur i Afrika i desember 1997. Her markerte hun både anerkjennelse og politisk støtte til opprørsbevegelsen. Dette var likevel en støtte som var betinget på at opprørsbevegelsen forpliktet seg til en demokratisk og sekulær regjering.<sup>37</sup>

Halperin-rapporten fra 2000,<sup>38</sup> påpeker at i tidsrommet 1996 til 1998 var det Nasjonale Sikkerhetsrådet i USA sin oppmerksomhet i større grad konsentrert mot borgerkrigen i Sudan i motsetning til årene før. Drevet frem av sterk personlig interesse hos deler av personale i sikkerhetsrådets afrika-avdeling, ble det derfor besluttet å gi liv til offisiell amerikansk utviklingshjelp til SPLM/A-kontrollerte områder i Sør-Sudan. Ifølge Halperin-rapporten var dette et helt tydelig tilfelle av at USAID sine programbeslutninger ble tatt av et annet organ i det amerikanske statsapparatet.<sup>39</sup> Det kan altså se ut som at SPLM/As nye velvilje i USA også ga seg utslag i bistanden til Sør-Sudan. En velvilje som antakeligvis like mye motivert av antipati overfor regjeringen i Khartoum, et regime som utenriksminister Albright i 1996 karakteriserte som et ormebol av terrorister.<sup>40</sup>

### STAR-programmet

Resultatet var uavhengig av motivasjonen som kan ha vært bak, at STAR-programmet eller *The Sudan Transitional Assistance For Rehabilitation Program* ble iverksatt fra 1998. Det var den første bevilgningen av offisiell utviklingshjelp (DA) fra USAID til Sudan eller Sør-Sudan siden 1988.<sup>41</sup> Programmet hadde en ramme på rundt 8 millioner dollar fordelt over tre år.

---

<sup>35</sup> NF, *Southern Sudan Programme 1st Quarter Report*, 1998.

<sup>36</sup> Steinfels, «Evangelicals Lobby for Oppressed Christians».

<sup>37</sup> Baltimore Sun, «Sudan's tyranny trembles Rebels gain: Albright meets coalition, offers support, urges unity».

<sup>38</sup> Morton H. Halperin og James Michel, *Interagency Review of U.S Government Civilian Humanitarian & Transition Programs*, 2000.

<sup>39</sup> Morton H. Halperin og James Michel, *Interagency Review of U.S Government Civilian Humanitarian & Transition Programs*, 2000.

<sup>40</sup> Crossette «U.S Offers Data to Link Sudan to Plot».

<sup>41</sup> USAID, *Sudan R4-Like Document FY 2001: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.

Basert på tall oppgitt i Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA) sine årsrapporter tilsvarte det i underkant av to prosent av hele USAIDs finansiering i denne perioden.<sup>42</sup> Utviklingsinnsatsen var med andre ord fortsatt rimelig beskjeden sammenlignet med nødhjelpen.

STAR-programmets iverksettelse sammenfaller med en konsolideringsprosess innad i det amerikanske statsapparatet. USAIDs sjefsadministrator ble som følge av prosessen direkte underlagt Utenriksministerens autoritet, slik at det også var mer administrativt spillerom for at bistanden kunne anvendes for utenrikspolitiske målsettinger.<sup>43</sup> Dette var en utvikling som også ble observert av COWI sitt evalueringsteam i løpet av deres undersøkelse av norskfinansiert bistandsarbeid i Sør-Sudan i 1997 på vegne av det norske Utenriksdepartementet. De konkluderte blant annet med at bistand fra både den norske regjeringen og USAID i økende omfang hadde fått en politisk undertone.<sup>44</sup>

STAR-programmet besto først av to komponenter og ble utvidet med to nye fra år 2000. Den første komponenten var en videreutvikling av et kapasitetsbyggingsprogram sammen med Catholic Relief Services (CRS).<sup>45</sup> CRS ble bevilget midler fra USAID som de skulle delegere til ulike deler av det sør-sudanske sivilsamfunnet. Blant annet ble det gitt bevilgninger til organisering av kvinnegrupper, diverse yrkesgrupper og utdanningsaktiviteter. CRS ga også bevilgninger til lokale fredsinitiativer som drev med forsoningsarbeid mellom ulike grupperinger av dinkaer og nuere, de to største etniske gruppene i Sør-Sudan.<sup>46</sup>

I motsetning til CRS sitt program som var tilsiktet grasroten og sivilsamfunnet, var den andre komponenten av STAR-programmet rettet mot å styrke kapasiteten til de sivile administrasjonene rundt om i de SPLM/A-kontrollerte områdene. FNs barnefond (UNICEF) var ansvarlig for å implementere denne komponenten og fikk midler til å blant annet drive opplæring innenfor offentlig administrasjon, finans, godt styresett, ansvarlighet og

---

<sup>42</sup> Ifølge OFDAs årsrapporter var USAIDs samlede innsats 433,702,405 USD i dette tidsrommet. STAR-programmets ramme på 8 millioner USD utgjorde 1,84 prosent av denne totalen. Se USAID/OFDA, *Annual Report 1998, 1999*; USAID/OFDA, *Annual Report 1999, 2000*; USAID/OFDA, *Annual Report 2000, 2001*.

<sup>43</sup> Stoddard, «Trends in US humanitarian policy», 44

<sup>44</sup> COWI, *Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan*, 25.

<sup>45</sup> Forgjengeren som STAR bygget videre på ble kalt *Catholic Relief Services Umbrella Grant Project*.

<sup>46</sup> Dinka og Nuer var de to største etniske grupperingene i Sør-Sudan. De har tradisjonelt stått i et konkurranseforhold om kveg og beiteområder. Dette ble utnyttet av regjeringen i Khartoum som blant annet finansierte Nuer-militser mot Garang og SPLM/A. Riek Machar sin fraksjon var primært fra Nuer-stammen, mens John Garang, selv Dinka, rekrutterte flest soldater fra Dinka-stammen. Denne konflikten er en av flere etniske konflikter som har preget Sør-Sudan.

menneskerettigheter.<sup>47</sup> Begge tiltakene kan fremstå som et forsøk på å bygge opp Sør-Sudan administrativt *vis-à-vis* Sudan og kanskje til og med et uttrykk for at det i USA var en oppfatning av løsrivelse både som det ønskelige og mest sannsynlige utfallet av borgerkrigen.

Det virker derimot lite sannsynlig at dette faktisk var den politiske linjen allerede på et så tidlig tidspunkt. Til tross for at SPLM/A var delaktige i koordineringen av programmet og at USAID samarbeidet med SPLM/A i implementeringen, var STAR-programmet i teorien lagt opp slik at det ikke skulle være delaktig i et spesifikt utfall av borgerkrigen.<sup>48</sup> Ifølge en rapport skrevet av USAID fra 2003 var heller ikke en oppløsning av Sudan i to stater hverken USAID eller den amerikanske regjeringen sin politikk i konflikten.<sup>49</sup> I tillegg så var Egypt, en av USAs nærmeste allierte i Afrika og den arabiske verden, en iherdig motstander av en to-statsløsning ettersom det ville medføre enda en stat Egypt måtte forhandle med om Nilens ressurser.<sup>50</sup> Som Matthew Arnold og Matthew LeRiche påpeker i sin bok *South Sudan: From Revolution to Independence* er det nok mer sannsynlig at en to-statsløsning først ble en politisk målsetting for Bush-administrasjonen etter John Garangs død kort tid etter fredsavtalen i 2005.<sup>51</sup>

Det faktum at STAR-programmet var et direkte resultat av det Nasjonale Sikkerhetsrådets økende interesse for borgerkrigen i Sudan, antyder likevel at bistanden i større grad enn tidligere ble anvendt som et politisk virkemiddel hos amerikanske myndigheter. Til tross for at USAID og den amerikanske regjeringen ønsket at STAR-programmet skulle fremstå som politisk nøytralt, bør uansett offisiell utviklingshjelp til et opprørskontrollert område innenfor en suveren stat forstås som å være et eksplisitt politisk standpunkt, der kun direkte eller indirekte militærbistand er mer hardtslående.<sup>52</sup> På samme måte som at tilbakeholdelsen av offisiell utviklingshjelp til Sudan fra 1989 var et politisk standpunkt som markerte opposisjon mot regimet i Khartoum, var iverksettelsen av offisiell utviklingshjelp i SPLM/A-kontrollerte områder en politisk støtteerklæring. Selv om det ikke bør forstås som en legitimering av

---

<sup>47</sup> D. E. Dembowski mfl., *Final Report: Evaluation of the Sudan Transitional Assistance for Rehabilitation (STAR) Program*, 2002.

<sup>48</sup> USAID, *Sudan conflict vulnerability analysis*, 2003.

<sup>49</sup> Merk at denne rapporten er fra Bush-administrasjonens periode og ikke Clinton; USAID, *Sudan conflict vulnerability analysis*, 2003.

<sup>50</sup> Lacey, «Africa: Sudan: Egyptian Leader Warns Against Split»

<sup>51</sup> Arnold og LeRiche, *South Sudan: From Revolution to Independence*, 134-135.

<sup>52</sup> For å sitere Johnson: «'Development' in Sudan is not politically neutral.»; Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, 145.

SPLM/A som en politisk enhet på lik linje med andre staters styresmakter, var det likevel et skritt i nettopp den retningen.<sup>53</sup>

Kan NF ha medvirket til oppslutning om SPLM/A i det amerikanske statsapparatet?

Som allerede sett i forrige kapittel fungerte NF som tilrettelegger for besøk inn i opprørskontrollerte områder for amerikanske statsansatte. De var også delaktige i å sørge for at informasjon fra borgerkrigen ble formidlet ut av Sør-Sudan og til et bredere publikum gjennom å eskortere journalister inn til SPLM/A sine områder. Dette arbeidet fortsatte NF med og mellom 1998 og 1999 var blant annet fire kongressmenn med NF inn til deres prosjektområder.<sup>54</sup> Av disse var blant annet kongressmann Donald M. Payne en talsmann for at amerikansk militær bistand burde bli gitt direkte til SPLM/A. Han var også svært delaktig i å samle de afro-amerikanske og kristenkonserverve fløyene i Kongressen til koalisjonen som ble nevnt innledningsvis i kapittelet. Sammen arbeidet de for at USA skulle trappe opp sin innsats i borgerkrigen.<sup>55</sup>

NF sørget også for at Susan Rice kunne besøke Sør-Sudan. Hun var USAs utenriksminister Madeleine Albright's høyre hånd og assisterende utenriksminister for afrikanske saker.<sup>56</sup> Rice var høyst delaktig i utformingen av den amerikanske utenrikspolitiske linjen i Afrika og var en av de fremste talspersonene for en hard utenrikspolitikk overfor Sudan og regjeringen i Khartoum.<sup>57</sup> Den 29. juli i 1998 holdt en representant fra NF, Daniel Eiffe, en appell til den amerikanske underkomiteen for internasjonale operasjoner og menneskerettigheter og underkomiteen for Afrika om situasjonen inne i Sør-Sudan. Hans budskap var klokkeklart: USA og resten av verden burde gjøre mer for SPLM/A og samtidig trappe opp presset mot regjeringen i Khartoum.<sup>58</sup> To ulike eksempler av NFs belysningsarbeid inn mot amerikanske lovgivere og beslutningstakere i denne perioden.

Det er selvsagt vanskelig å konkludere om hva NFs arbeid for å informere og påvirke amerikanske beslutningstakere faktisk førte til. Likevel ser vi absolutt at de perspektiver og meninger som NF hadde holdt fast ved siden organisasjonens oppstart i Sør-Sudan – solidaritet med SPLM/A – i større grad hadde fått fotfeste i amerikansk sudanpolitikk. På

---

<sup>53</sup> Joanne Macrae ser bevilgning av utviklingshjelp som å innebære en legitimering av mottakerlandets styresmakter, se Joanne Macrae, *Aiding Recovery?*, 21.

<sup>54</sup> NF, *Southern Sudan Programme Mid Year Report*, 1998; NF, *Annual Report*, 1999.

<sup>55</sup> Human Rights Watch, *Sudan, Oil, and Human Rights*, 486-487.

<sup>56</sup> Halle Jørn Hanssen, Intervju, 23.03.2021.

<sup>57</sup> Lippman, «Clinton Imposes Sanctions on Sudan, Freezes Assets»; Werner og Risen, «Decision to strike factory in Sudan based on surmise inferred from evidence».

<sup>58</sup> Dan Eiffe, «Testimony to Congress», 29.07.1998.

bakgrunn av diskusjonen over og i foregående kapittel, er det derfor mulig å se NF – ikke alene, men i samspill med andre organisasjoner og grupperinger som *The Council*<sup>59</sup> – som en bidragsyter til to ting. For det første: At borgerkrigen i Sudan etter hvert sto høyere på dagsordenen i USA, og for det andre: At det amerikanske initiativet som fulgte i større grad var fundert på en tilsvarende sympati med SPLM/A som det NF hadde hatt siden Egil Hagens tid.

### Policyskiftets betydning for NFs arbeid

For NFs Sør-Sudan program betydde beslutningen om å iverksette amerikansk utviklingshjelp i Sør-Sudan likevel lite for organisasjonens praktiske arbeid. NF ble ikke brukt som implementeringspartner i STAR-programmet, men USAID utvidet i denne perioden andelen av sin støtte som gikk til organisasjoner utenfor OLS. I 1997 gikk nærmere en tiendedel av all amerikansk bistand til organisasjoner som ikke tilhørte OLS. Dette var en eksplisitt målsetting i den overordnede integrerte strategiplanen og var i direkte respons på OLS sin vedvarende sårbarhet for å bli nektet flytillatelse. De ønsket derfor å spre hvor midlene ble fordelt slik at amerikansk nødhjelp i større grad forsikret mot å bli nektet tilgang.<sup>60</sup>

Daværende stedlig representant for NF Lars Johan Johnsen bekrefter i et intervju at USAIDs strategi fra 1997 og STAR-programmet fra 1998, som inkluderte nye virkemidler i form av offisiell utviklingshjelp, ikke i særlig stor grad påvirket NFs arbeid. Han påpeker at NFs operasjon og dag-til-dag virksomhet stort sett var preget av samme *status quo*. Det var de samme problemene og de samme løsningene som det hadde vært de foregående årene.<sup>61</sup> I 1998 inntraff imidlertid enda en sultkrise Sør-Sudan og Bahr al-Ghazal og igjen ble OLS sin respons kritisert av omverdenen.

### Varselskuddet går igjen i Bahr al-Ghazal

Fra Bahr al-Ghazal, det samme området hvor hungersnøden som utløste opprettelsen av OLS i 1989 fant sted, kom det i 1997 skremmende signaler. I desember 1997 ble det rapportert om at avlingene var ned med 45 prosent sammenlignet med året før og at nødhjelpsbehovene ville være betraktelig større det kommende året. Da SPLM/A iverksatte en offensiv mot garnisonsbyen Wau i området februar 1998, erklærte også regjeringen i Khartoum igjen området som en flyforbudssone og blokkerte nødhjelpsleveranser inn til området.<sup>62</sup> Til tross

---

<sup>59</sup> Se kapittel 5.

<sup>60</sup> USAID, *Sudan R4-Like Document: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.

<sup>61</sup> Lars Johan Johnsen, Intervju, 19.11.2020.

<sup>62</sup> For en grundig gjennomgang av årsakene til hungersnøden se Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, 154-155.



for at både World Vision og NF, gjennom sin representant Dan Eiffe, omtalte situasjonen som desperat og av samme omfang som hungersnøden i Etiopia i 1984, hevdet OLS at det var for tidlig å prate om situasjonen som å tilsvare en hungersnød.<sup>63</sup>

### Operasjon Bahr al-Ghazal

Den 30. april 1998 sendte NF ut en appell til det internasjonale donorsamfunnet der de understreket alvoret i utviklingen i Bahr al-Ghazal og søkte finansiering til å iverksette Operasjon Bahr al-Ghazal.<sup>64</sup> Finansiering kom blant annet fra USAID som støttet opprettelsen av enkelte helseklinikker i nærheten av Akak i Bahr al-Ghazal.<sup>65</sup> Sammen med en lokal samarbeidspartner igangsatte NF også nødhjelpsleveranser med fly inn til nordlige Bahr al-Ghazal. Da nødhjelpsleveransen ankom området, tok Supraid, en av flere sør-sudanske ikke-statlige organisasjoner som hadde vokst frem siden 1993, over og sto for distribueringen. I første omgang besto leveransene av såkorn og landbruksutstyr til omtrent 10 000 husholdninger. Operasjonen ble likevel nedskalert og ikke av det omfanget som NF ønsket på grunn av vedvarende problemer med å sikre finansiering.<sup>66</sup>

Finansieringsproblemene til NF kan antakeligvis kobles til at OLS fortsatt var forstått som den beste løsningen for å håndtere sultkrisen når den først var oppstått. Det var derfor også vanskeligere for NF og andre organisasjoner utenfor OLS å tiltrekke tilstrekkelig finansiering. En rapport fra Human Rights Watch påpeker at selv om NF sin mer fleksible operasjon inn i området var en viktig utfordrer til OLS, hadde de ikke kapasitet eller erfaringen til å bli en hovedaktør i området.<sup>67</sup> Det var også generelle finansieringsproblemer rundt 1998, som dessuten berørte OLS. Den samme rapporten påpeker at i 1997, mens sultkrisen var i anmarsj, fikk OLS kun 40 prosent av finansieringen de etterspurte fra det internasjonale donorsamfunnet for å betjene nødhjelpsbehovene i hele Sudan.<sup>68</sup> Deler av skylden for manglende finansiering bør likevel forstås som å ha vært OLS sin egen, ettersom de ikke rapporterte riktig om omfanget av den eskalerende situasjonen.

En studie finansiert av USAID og utført av Anne O'Toole Salinas som forsøkte å forstå årsakene til at en ny hungersnød kunne ramme Bahr al-Ghazal, påpekte at det faktisk var organisasjonene *utenfor* OLS som rapporterte den mest presise informasjonen om situasjonen

---

<sup>63</sup> Anne O'Toole Salinas, *Why is This Happening Again? The Famine in Sudan: Lessons Learned*, 1998.

<sup>64</sup> ReliefWeb (forfattet av NF), «Appeal: Operation BEG (Bahr el Ghazal)», 30.03.1998.

<sup>65</sup> Ken Miller, Intervju, 25.11.2020.

<sup>66</sup> NF, *Southern Sudan Programme Mid Year Report*, 1998.

<sup>67</sup> Human Rights Watch, *Famine in Sudan: The Human Rights Causes*, 1999.

<sup>68</sup> Human Rights Watch, *Famine in Sudan: The Human Rights Causes*, 1999.

i området. Studien konkluderte også ganske slående med at OLS hadde feilet i sin respons og at den amerikanske regjeringen og USAID hadde stolt for mye på OLS sin rapportering. I tillegg var det, nok en gang, blitt gitt alt for stor tillit til konsortiets evne til å få ut matleveranser. Antakeligvis som følge av sultkrisen og OLS sin feilrapportering gikk derfor nesten en fjerdedel av amerikansk mathjelp i løpet av budsjettåret 1998 via ikke-statlige organisasjoner utenfor OLS, noe som representerte en økning fra en tiendedel året før. Studien avsluttet med en anbefaling om at en ytterligere større andel av amerikanske bistandsmidler burde gå til organisasjoner utenfor OLS.<sup>69</sup>

En konsekvens av at USAID (og resten av donorsamfunnet) sin strategi for å avhjelpe hungersnøden ble konsentrert hos OLS, var altså at andre organisasjoner som NF fikk mindre midler til å drive komplementære operasjoner til OLS i Bahr al-Ghazal. Det medførte også at OLS fikk tilnærmet monopol på flytrafikken i denne perioden, slik at de midlene som var innsamlet av ikke-statlige organisasjoner utenfor OLS også var vanskeligere å konvertere til faktiske resultater på bakken i Bahr al-Ghazal, siden dette området nærmest var utilgjengelig utenom ved bruk av lufttransport. Begge disse faktorene hemmet NFs evne til å etablere en egen stabil og kontinuerlig operasjon inn til Bahr al-Ghazal. Konklusjonen til O'Toole Salinas om at OLS sin respons til Bahr al-Ghazal hadde feilet fikk dessuten fotfeste i USAID sin egen vurdering av sultkrisen. Det kommer tydelig frem i fremgangsrapporten fra 1999 på USAID sin integrerte strategiplan som sa:

OLS management failed to respond aggressively enough to GOS flight restrictions and to field-based reports of emerging needs. They also did a poor job of mobilizing additional donor resources for the famine response and using the flight ban period to prepare for the anticipated surge in relief efforts when the ban was lifted.<sup>70</sup>

Det er derfor naturlig å anta at NF, som organisasjon utenfor OLS, ville spille en enda viktigere rolle for USAID i årene som fulgte.

### Reintegrering av internt fordrevne og flyktninger

Etter hvert som den militære aktiviteten i Sør-Sudan ble mindre, åpnet det seg også en mulighet for de mange fordrevne sør-sudanere å vende tilbake til sine hjemområder. En av de strategiske milepælene i USAIDs strategiplan fra 1997 vektla nettopp dette og USAID skulle arbeide for å muliggjøre en retur for de mange flyktningene og internt fordrevne i og utenfor

---

<sup>69</sup> Anne O'Toole Salinas, *Why is This Happening Again? The Famine in Sudan: Lessons Learned*, 1998.

<sup>70</sup> USAID, *Sudan R4-Like Document FY 2001: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.

Sør-Sudan til sine hjemtrakter. Som en del av matsikkerhetsprogrammet fikk NF finansiering fra USAID til å hjelpe rundt 50 000 flyktninger fra Uganda å reetablere seg i Kajo-Keji og Yei-området i 1998. Dette var ett av tre store reintegreringsprogrammer som USAID finansierte i løpet av den første integrerte strategiplanen og der NF sitt var det største.<sup>71</sup> Dette bør forstås som en naturlig tildeling, ettersom store deler av grenseområdene mot Uganda, var NFs kjerneområde på det tidspunktet. Sikkerhetssituasjonen påvirket også matsikkerhetsprogrammet generelt og NF arbeidet målrettet for at de som befant seg i en av de mange leirene for internt fordrevne langs grensen til Uganda skulle vende tilbake til sine hjemområder.<sup>72</sup>

Arbeidet for å reintegrere internt fordrevne og flyktninger fra de mange leirene støtte imidlertid på en del problemer. Ifølge framdriftsrapporten fra 1999 var rett og slett tjenestetilbudet bedre i leirene enn det som var blitt lagt til rette for i hjemtraktene, noe som medførte at flere valgte å bli i leirene i stedet for å vende tilbake til sine hjem. Sikkerhetssituasjonen i hjemområdene var heller ikke stabil nok til å forsvare en tilbakevending for enkelte av leirbeboerne. Det gjaldt spesielt områdene rundt Bor, hvor det fortsatt brøt ut kamper mellom John Garang- og Riek Machar-fraksjonene av SPLM/A. Derfor ble heller ikke rekkevidden på programmet av den størrelsen som opprinnelig forestilt av USAID eller NF. USAID så derfor for seg at dette arbeidet ville forbli av liten skala ut den første strategiplanens levetid.<sup>73</sup>

### Utviklingsorientert arbeid, men offisiell utviklingshjelp uteblir for NF

NFs arbeid for sivilsamfunnet i Sør-Sudan fortsatte i mye av det samme sporet som sett i forrige kapittel. Aktivitetene NF utførte og som var finansiert av USAID i denne perioden var ikke definert som utviklingshjelp av USAID, men det var fortsatt en målsetting om at nødhjelpen skulle være så «utviklende» som mulig. Matsikkerhetsprogrammet, nå konsolidert rundt Yei og Kajo-Keji, bidro blant annet til en generell kunnskapsutveksling ettersom flere sør-sudanere i en direkte eller indirekte form var ansatt i programmet. I tillegg videreførte NF landbruksopplæringen under det samme programmet, der det også ble drevet opplæring av sør-sudanske instruktører for å spre landbruksmetodene ut på landsbygden.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> USAID, *Sudan R4-Like Document FY 2001: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.

<sup>72</sup> NF, *Southern Sudan Programme Mid Year Report*, 1998.

<sup>73</sup> USAID, *Sudan R4-Like Document FY 2001: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.

<sup>74</sup> NF, *Annual Report*, 1999.

Sten Rino Bonsaksen, som tok over etter Lars Johan Johnsen og kom inn som stedlig representant for Sør-Sudan-programmet i 1999, fremhever programmets iboende kapasitetsbyggende effekt i et intervju. Han vektlegger at det USAID-finansierte matsikkerhetsprogram var en «[...] bistand i seg selv», i den forstand at det hadde kapasitetsbyggende virkning fordi det tillot NF å sysselsette flere sør-sudanere i felt.<sup>75</sup> Ifølge årsrapporten for 1999 hadde NF så mange som 698 ansatte i felt eller ved hovedkontoret i Nairobi. Av disse var i hvert fall 144 ansatte direkte tilknyttet matsikkerhetsprogrammet med USAID, hvorav flere også var sør-sudanere eller fra nabolandene Kenya, Etiopia og Uganda. Tallet er ekskludert administrasjonen til matsikkerhetsprogrammet i Nairobi som var ansvarlig for planlegging og samhandling med USAID.<sup>76</sup> Det er også sannsynlig at det var høyere enn det og at flere har hatt indirekte tilknytting til matsikkerhetsprogrammet. Lars Johan Johnsen påpeker nemlig at selv om NF sitt Sør-Sudan-program hadde et konkret antall ansatte i kontraktsfestede arbeidsforhold, visste de «[...] aldri hvor mange ghost employees [...]» de hadde.<sup>77</sup>

#### Samfunnsutvikling og markedsvirksomhet rundt Yei og Kajo-Keji

NF drev også forskjellige mindre samfunnsutviklingsprogram i områder hvor de hadde tilstedeværelse. Det var størst aktivitet i Yei og Chukudum, hvor det var to ressursentre som drev trening og opplæring innenfor diverse ferdigheter som blant annet smedkunst, muring og mekanikk. Dette programmet var i all hovedsak finansiert av norsk UD og Oxfam NOVIB,<sup>78</sup> en nederlandsk ikke-statlige organisasjon.<sup>79</sup> På grunn av vedvarende problemer med å sikre finansiering ble deler av dette programmet nedlagt i 1998. NF forsøkte derfor å innlemme deler av samfunnsutviklingsprogrammet i matsikkerhetsprogrammet og sendte inn en søknad til USAID om det på våren i 1998.<sup>80</sup> Ken Miller bekrefter i et intervju at USAID sporadisk var inne med finansiering i både samfunnsutviklingsprogrammet og helseprogrammet til NF.<sup>81</sup> Samfunnsutviklingsprogrammet ble derimot ikke tatt opp som en permanent del av matsikkerhetsprogrammet i denne perioden. Det fremkommer fra NFs årsrapport for 1999

---

<sup>75</sup> Sten Rino Bonsaksen, Intervju, 18.11.2020.

<sup>76</sup> NF, *Annual Report*, 1999.

<sup>77</sup> Lars Johan Johnsen, Intervju, 19.11.2020.

<sup>78</sup> Oxfam NOVIB var den nederlandske grenen til Oxfam International.

<sup>79</sup> NF, *Narrativ- og regnskapsrapport for år 1997*, 1998.

<sup>80</sup> NF, *Southern Sudan Programme Mid Year Report*, 1998.

<sup>81</sup> Ken Miller, Intervju, 25.11.2020.

som beskriver samfunnsutviklingsprogrammet som å ha ligget med brukket rygg og uten noen særlig grad av aktivitet i store deler av 1998 og 1999.<sup>82</sup>

En evaluering fra 1999 av Anne O'Toole Salinas og Brian D'Silva drøfter NF sin rolle innenfor USAIDs overordnede strategi fra 1994. Den påpeker at etter SPLM/A gjenerobret Yei i Sentral-Ekvatoria i 1997, ble det et strategisk satsningsområde for USAID. Den ene årsaken til det var områdets gode landbruksforhold, mens den andre og enda viktigere årsaken var at Yei og området rundt ble sett på som nøkkelen for økonomisk revitalisering av store deler av Sør-Sudan. Det fordi det var den siste nødvendige brikken for å gjenopprette handelsrutene mellom Nord-Uganda, Vest-Ekvatoria og opp til Bahr al-Ghazal, noe som var forstått som helt avgjørende for å gjenreise Sør-Sudans økonomi. Evalueringen omtaler USAID sin støtte til NF sitt programarbeid i dette området som en av USAIDs mekanismer mot den overordnede målsettingen om å gjenoppbygge markedsvirksomhet i Sør-Sudan.<sup>83</sup>

NFs arbeid i Yei- og Kajo-Keji-områdene kan også plasseres innenfor rammen av STAR-programmet, men uten å eksplisitt tilhøre programmet selv. Gjenoppretting av Yei som et knutepunkt for handelsrutene mellom Sør-Sudan og Uganda var, var nemlig en forutsetning for STAR-programmet. På denne måten la NFs arbeid i området til rette for USAIDs neste skritt i sin overordnede plan, nemlig iverksetting av STAR-programmet. Det gjorde det fordi STAR-programmets ene komponent var å finansiere mindre foretak drevet av sør-sudanere som igjen var avhengig av å selge produkter på et tilgjengelig marked, der de nærmeste etablerte markedene var i Uganda. På denne måten falt NF, som i utgangspunktet var en nødhjelpsaktør i sitt samarbeid med USAID, innenfor USAIDs overordnede plan for utvikling i Sør-Sudan. Dette skjedde imidlertid uten at en eneste krone eksplisitt øremerket for utviklingshjelp tilfalt NF fra USAID.

Bonsaksen som kom inn som stedlig representant i 1999, forteller i et intervju at han oppfattet samarbeidet med USAID som veldig fruktbart for begge parter, men at når det kom over i en utviklingsfase ble det vanskeligere. Han forteller også at det for han fremsto som at utviklingsarbeid ikke virket å være av amerikansk interesse i perioden og at NF derfor var avhengig av andre donorer innenfor deres mer utviklingsorienterte programvirksomhet.<sup>84</sup> En liknende oppfatning hadde også tidligere programsjef i NFs Sør-Sudan-program, Marit

---

<sup>82</sup> NF, *Annual Report*, 1999.

<sup>83</sup> O'Toole Salinas og D'Silva, *Evolution of a Transition Strategy and Lessons Learned*, 1999. (25)

<sup>84</sup> Sten Rino Bonsaksen, Intervju, 18.11.2020.

Hernæs, som ankom Sør-Sudan-programmet samtidig som Bonsaksen.<sup>85</sup> Som allerede diskutert tidligere i kapittelet, var jo det ikke tilfellet at USAID ikke ønsket utviklingsarbeid. I stedet ble det forstått som å være i nettopp amerikanske interesser å starte med utviklingshjelp til Sør-Sudan, noe STAR-programmet er et eksempel på, og som det ble aktivt arbeidet for å realisere fra øverste hold i det amerikanske statsapparatet.

Selv om USAIDs STAR-program representerte et veiskille i den amerikanske bistandsstrategien til Sør-Sudan, så var utviklingshjelpen til SPLM/A-kontrollerte områder fra 1998 fortsatt i realiteten et prøveprosjekt. Det var tross alt første gang et større utviklingsprogram ble iverksatt i et opprørskontrollert område innenfor en suveren stat som fortsatt var under pågående konflikt. Der også opprørsgruppen var delaktig i utformingen og koordineringen av utviklingsprogrammet.<sup>86</sup> Det kan ikke bare forklare hvorfor den økonomiske rammen på STAR-programmet fortsatt var liten sammenlignet med nødhjelpen, men også hvorfor det ble brukt et lite utvalg av ikke-statlige organisasjoner i implementeringen av programmet.<sup>87</sup> USAID og amerikansk bistand befant seg rett og slett i ukjente farvann og manøvrerte seg også derfor forsiktig frem til å begynne med.

#### Lokale samarbeidspartnere videreføres

NF fortsatte å samarbeide tett med SRRA, og representanter fra SRRA var på en eller annen måte involvert som støttespillere i tilnærmet hele NF sin programportefølje. I tillegg fortsatte også NF å bistå SRRA med organisasjonens administrative kostnader. NF som lenge hadde vært SRRAs fremste støttespiller fikk etter hvert mer drahjelp fra resten av det internasjonale bistandssamfunnet. I kapittel 5 så vi at SRRA etter hvert ble forstått som en akseptert samarbeidspartner for en økende andel av bistandssamfunnet aktive i Sør-Sudan. I motsetning til i 1993, der pengestøtte fra NF utgjorde opp mot 75 prosent av SRRAs totale årsbudsjett, representerte NFs bidrag til SRRA kun 18 prosent av deres årsbudsjett i 1996.<sup>88</sup> COWI sitt evalueringsteam observerte at flere organisasjoner, inkludert UNICEF, som fikk bevilgninger til dette via USAID, og Kirkens Nødhjelp, hadde endret holdning til SRRA og fra 1996 bidro også de to med direkte økonomisk støtte til organisasjonen.<sup>89</sup>

USAID fortsatte også å finansiere Sudan Medical Care (SMC), en sør-sudansk ikke-statlige organisasjon, på betingelsen av at NF fungerte som bindeledd og støtteorganisasjon. I løpet av

---

<sup>85</sup> Marit Hærnes, Intervju, 08.11.2020

<sup>86</sup> Anne O'Toole Salinas og Brian C. D'Silva, *Evolution of a Transition Strategy and Lessons Learned*, 1999.

<sup>87</sup> UNICEF (OLS) og Catholic Relief Services hadde ansvaret for to av fire komponenter av STAR-programmet.

<sup>88</sup> NF, *Annual Report*, 1996.

<sup>89</sup> COWI, *Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan*, 44.

denne perioden vokste også SMCs program betraktelig. Tidligere hadde organisasjonen kun sentrert arbeidet sitt i Toposa-folkets områder rundt Kapoeta i Øst-Ekvatoria, men i 1999 utvidet NF og SMC programmet til å også omfatte deler av Boma-plataet litt lenger nord-øst mot grensen til Etiopia, samt til Yei-området nede ved grensen til Uganda.<sup>90</sup> Her fortsatte SMC sitt arbeid og tilbød primærhelsetjenester til nærmere 200 000 sør-sudanere som var bosatt i de forskjellige områdene. SMC hadde en målsetting om å vaksinere nærmere 30 000 i løpet av de neste tre årene.<sup>91</sup> Programmet ble fremhevet i USAIDs fremgangsrapport fra 1999 som å ha blitt drevet i henhold til USAIDs strategi og dens målsettinger, i tillegg til å ha vært et tydelig eksempel på effektiv og god kapasitetsbygging.<sup>92</sup>

Til tross disse gode omtalelsene, opplevde likevel SMC og NF at finansieringen fra USAID stanset opp i 1999.<sup>93</sup> Det kan nok forklares med at hungersnøden i Bahr al-Ghazal i 1998 hadde ettervirkninger inn i 1999, noe som kapret mye av USAIDs tilgjengelige midler. I tillegg så traff orkanen Mitch Sentral-Amerika i 1998 og ifølge framdriftsrapporten fra 1999, så påvirket den USAIDs finansieringsevne negativt i 1999. SMC var likevel tiltenkt en rolle i USAIDs videre plan for Sør-Sudan. I samme framdriftsrapport kommer det frem at helseklinikkene deres hadde tiltrukket seg folk fra forskjellige stammer som ofte sto i konflikt med hverandre. Det hadde ført til at helseprogrammene hadde medvirket til samhandling på tvers av etniske grupper og ved enkelte tilfeller hadde bidratt til et lavere konfliktnivå i området. Denne positive bieffekten av deres arbeid så SMC for seg kunne bygges videre på, noe som USAID stilte seg positive til. USAID vurderte også om programmet kunne bli innlemmet i STAR-programmet i fremtiden.<sup>94</sup>

### Amerikansk mat direkte til opposisjonsgruppene?

Utviklingen gjennom dette kapittelets periode, der vi ser at det amerikanske søkelyset mot borgerkrigen i Sudan intensiveres, kulminerer på mange måter i det kontroversielle lovforslaget som tillot at amerikansk mathjelp kunne bli gitt direkte til SPLM/A. *The Sudan Peace Act*,<sup>95</sup> som lovforslaget ble kalt, muliggjorde at amerikansk mathjelp fra USAID kunne bli gitt direkte til *National Democratic Alliance* (NDA). NDA var en koalisjon sammensatt av diverse grupper og aktører som sto i opposisjon til regjeringen i Khartoum. SPLM/A var den

---

<sup>90</sup> NF, *Annual Report*, 1999.

<sup>91</sup> NF, *Annual Report*, 1999.

<sup>92</sup> USAID, *Sudan R4-Like Document FY 2001: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.

<sup>93</sup> NF, *Annual Report*, 1999.

<sup>94</sup> USAID, *Sudan R4-Like Document FY 2001: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.

<sup>95</sup> De ulike utgavene av lovforslaget som ble stemt over i Kongressens to kammer finnes i sin helhet på: [www.GovTrack.us](http://www.GovTrack.us) "S. 1453 — 106th Congress: Sudan Peace Act."

klart største grupperingen innad i koalisjonen og sto for majoriteten av dens væpnede styrker.<sup>96</sup> *The Sudan Peace Act* ble først godkjent i senatet den 19. november i 1999 og ble deretter signert av president Clinton ti dager senere.<sup>97</sup>

To NF-kjennere var sentrale for lovforslagets spesifikke ordlyd. Den ene var Gayle Smith, tidligere stabssjef i USAID og daværende direktør for Afrika i det Nasjonale Sikkerhetsrådet, og den andre var Susan Rice, assisterende utenriksminister for afrikanske saker. Ifølge en artikkel i *New York Times* var de to, sammen med en gruppering i Kongressen sympatiske overfor SPLM/A og NDA, drivkreftene bak den konkrete ordleggingen i lovforslaget som tillot amerikansk mathjelp direkte til opprørsbevegelsen.<sup>98</sup> John Pendergast, spesialrådgiver til Susan Rice, uttalte i et intervju gjengitt i samme artikkel at formålet med lovforslaget var at mathjelpen ville hjelpe SPLM/A og NDA med å både opprettholde og utvide sine posisjoner i områder hvor tynne forsyningslinjer ellers gjorde det vanskelig.

Lovforslaget og dets potensielle utfall var likevel gjenstand for stor debatt. I den samme artikkelen i *The New York Times* påpekes det at lovforslaget resulterte i omfattende diskusjon mellom ulike fløyer i det amerikanske statsapparatet, samt at det fremprovoserte en stor reaksjon i deler av bistandsmiljøet.<sup>99</sup> En av aktørene som tok til motmæle var menneskerettighetsorganisasjonen Human Rights Watch. Organisasjonen sendte blant annet et brev til utenriksminister Madeleine Albright med en oppfordring om å stanse lovforslaget.<sup>100</sup> Det samme gjorde hele tjuetre ikke-statlige organisasjoner. De mente at lovforslaget ville sette de pågående bistandsoperasjonene i Sudan og Sør-Sudan i fare. Videre mente de også at lovforslaget ville diskreditere USA som en mulig fredsmekler i konflikten og bryte med nødhjelpens utgangspunkt i nøytralitet.<sup>101</sup>

Flere senioransatte hos USAID skal også ha vært blant de opposisjonelle mot mathjelp direkte til SPLM/A og NDA. Halperin-rapporten påpeker at flere i USAID var motstandere av lovforslaget, men at disse ikke ble inkludert i utformingen av denne politikken. USAID og underkontoret for befolkning, flyktninger og migrasjon i Utenriksdepartementet delte flere av

---

<sup>96</sup> Roth, Kenneth og Takirambudde, Peter, «Food Aid To Sudanese Rebels Opposed», *Human Rights Watch*. 13. desember 1999. <https://www.hrw.org/news/1999/12/13/food-aid-sudanese-rebels-opposed>

<sup>97</sup> Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, 216.

<sup>98</sup> Perlez, «U.S Weighs Using Food as Support For Sudan Rebels».

<sup>99</sup> Perlez, «U.S. Weighs Using Food as Support For Sudan Rebels».

<sup>100</sup> Kenneth Roth og Peter Takirambudde, «Food Aid To Sudanese Rebels Opposed», *Human Rights Watch*. 13. desember, 1999. <https://www.hrw.org/news/1999/12/13/food-aid-sudanese-rebels-opposed>

<sup>101</sup> Lutheran World Relief, «Giving U.S Food to Sudan rebels is 'untenable'», 14. januar, 2000. <https://reliefweb.int/report/sudan/giving-us-food-sudan-rebels-untenable>



bistandsorganisasjonenes bekymringer og påpekte at det politiske skifte lovforslaget markerte ikke tok inn over seg konsekvensene det ville ha for den amerikanske regjeringens humanitære interesser.<sup>102</sup> Lovforslaget ble imidlertid aldri handlet etter siden det skapte såpass stor splittelse innad i det amerikanske statsapparatet og i bistandsmiljøet. Diskusjonen rundt lovforslaget avtok i tillegg ettersom et nytt presidentvalg nærmet seg.<sup>103</sup>

En interessant diskusjon er hvorvidt NF kan ha medvirket til at mathjelp direkte til SPLM/A ble vurdert av amerikanske beslutningstakere. Som allerede etablert i kapittel 5, så var informasjon fra ikke-statlige organisasjoner ifølge Abby Stoddard et viktig grunnlag for de utenrikspolitiske avgjørelsene tatt av amerikanske beslutningstakere. Sten Rino Bonsaksen forteller at han kunne bli vekket midt på natten av en telefon fra Washington for å svare på rykter eller rapportere om hendelser i Sør-Sudan.<sup>104</sup> På samme tid, som sett i kapittel 5 og i dette kapitlet, var NF ofte tilrettelegger for at personer i sentrale posisjoner, spesielt personer fra det amerikanske statsapparatet, selv fikk erfare forholdene i Sør-Sudan. Som nevnt var en av disse Susan Rice, en av lovforslagets fremste proponenter. Det er heller ikke urimelig å anta at NFs uttalte støtte til SPLM/A, kan ha medført at deres rapportering har tendensert mot å støtte SPLM/As sak. På bakgrunn av dette, er det etter min oppfatning ikke usannsynlig at NF kan ha medvirket til diskusjonen oppstod og at direkte mathjelp til SPLM/A ble vurdert som et reelt alternativ hos amerikanske beslutningstakere.

Lovforslaget og de eventuelle følgene det kunne ha hatt, var likevel sannsynligvis ikke det ønskede utfallet for NF. I hvert fall om vi tar utgangspunkt i daværende stedlig representant Sten Rino Bonsaksens standpunkt på saken. Han forteller at *The Sudan Peace Act* ikke var et stort tema hos NF og at han var prinsipiell motstander av at direkte matvarehjelp ble gitt til SPLM/A.<sup>105</sup> Dermed kan hele affæren fremstå som et tilfelle av det Stoddard observerer som et paradoks i hennes analyse, nemlig at informasjon som kommer fra de ikke-statlige organisasjonene kan føre til utilsiktede og uønskede utfall fra et humanitært ståsted.<sup>106</sup> Uavhengig om det var ønskelig eller ikke fra NFs side, er det på grunn av de mange faktorene diskutert over sannsynligvis slik at *hvis* det var en ikke-statlig organisasjon som var i posisjon til å medvirke til at diskusjonen oppstod, så var det NF. Til enkeltes fortvilelse og til andres

---

<sup>102</sup> Morton H. Halperin og James Michel, *Interagency Review of U.S Government Civilian Humanitarian & Transition Programs*, 2000.

<sup>103</sup> Stoddard, «Trends in US humanitarian policy», 40.

<sup>104</sup> Sten Rino Bonsaksen, Intervju, 18.11.2020

<sup>105</sup> Personlig kommunikasjon i e-post fra Sten Rino Bonsaksen, 26.05.2021.

<sup>106</sup> Stoddard, *Humanitarian Alert*, 185.

lettelse fikk aldri lovforslaget og scenarioet som ville fulgt utspille seg, men det fremhever uansett en interessant dynamikk mellom NF og amerikanske beslutningstakere.

### Delkonklusjon

I dette kapittelet har vi sett at amerikansk utenrikspolitikk gradvis for mer å si for hvordan amerikansk bistand og USAIDs arbeid tar form i Sør-Sudan. Ikke bare ble deler av USAIDs programbeslutninger tidvis tatt av et annet organ innad i det amerikanske, men perioden ble avrundet med en diskusjon hvor nødhjelpens eldste prinsipp – nøytralitet – nesten ble helhetlig tilsidesatt i Sør-Sudan av amerikanske beslutningstakere. En diskusjon som muligens NF bidro til å sette til liv. Utviklingshjelpen til opprørskontrollerte områder gjennom STAR-programmet fra 1998, et politisk standpunkt i seg selv, ble opprettholdt og fortsatte i år 2000. Det går imidlertid an å stille spørsmålsteget til hvor mye periodens politisering av bistanden faktisk endret bistanden til Sør-Sudan, all den tid nødhjelpen fortsatt var den helt klart dominerende utgiftsposten for både USAID og NF. Stemmer som hevdet at borgerkrigen i Sudan var oversett i det amerikanske statsapparatet, var heller ikke stilnet i det tusenårsskiftet nærmet seg.

NFs Sør-Sudan-program som innledningsvis i perioden opplevde interne problemer som nesten førte til at USAID avsluttet sitt samarbeid med organisasjonen, fikk orden på sakene. Det som Halle Jørn Hanssen oppfattet som et tillitsproblem mellom ansatte i Sør-Sudan-programmet rundt 1996-1997, var løst et par år senere.<sup>107</sup> Rapporten som vektla nødvendigheten av at Sør-Sudan-programmet ble knyttet tettere til NFs hovedkontor og organisasjon i Oslo, skal heller ikke ha resultert i noen omfattende endringer. Ifølge Hanssen var fortsatt ledelsen ved NFs Nairobi-kontor det fremste kontaktpunktet mellom NF og USAID.<sup>108</sup>

Selv om det kan forklares, er det imidlertid noe bemerkelsesverdig at utviklingen i perioden, der offisiell utviklingshjelp ble iverksatt, resulterte i få reelle endringer for NFs arbeid i Sør-Sudan. Enda USAID ved enkelte anledninger støttet noen av NFs andre og mer utviklingsorienterte prosjekter, ble ikke NF utpekt som en samarbeidspartner i STAR-programmet. Det er likevel ikke tydelig fra kildemateriale om det på noe tidspunkt i det hele tatt var aktuelt, og det er flere ting som tyder på at USAID anså NF nærmest utelukkende som en nødhjelpsaktør. Dersom det har vært tilfellet, kan det ha medvirket til at NF ikke ble

---

<sup>107</sup> Halle Jørn Hanssen, Intervju, 23.03.2021.

<sup>108</sup> Halle Jørn Hanssen, Intervju, 23.03.2021.

anvendt som en samarbeidspartner i STAR-programmet. I tillegg til at USAID tidvis var motvillige til NFs forsøk på å bevege seg mot mer utviklingsorienterte aktiviteter.

NFs Sør-Sudan-program sitt geografiske tyngdepunkt flyttet seg også vestover i perioden, en omlegging som virker å ha vært på bakgrunn av ulike årsaker, men drevet frem av USAID. Med tanke på USAIDs tunge vektlegging av gjenreising av markeder, er det påfallende at NF sitt nye kjerneområde ble nøyaktig det samme området som USAID analyserte som nøkkelen til sin strategi for gjenoppbygging av markeder. Dette kan åpenbart tolkes som at NF ble påvirket av USAIDs strategiske prioriteringer. Det er likevel sannsynlig at NF, uavhengig av USAIDs strategi, ville ha opprettet sterk tilstedeværelse i Yei, ettersom det ble et av SPLM/As sentre i Sør-Sudan og tidvis var forstått som Garangs «New Sudan»<sup>109</sup> sin uoffisielle hovedstad.<sup>110</sup> Nå var heller ikke NF motstandere av en gjenreising av markedsvirksomhet i Sør-Sudan, slik at om USAID var den førende parten for at NF flyttet seg vestover mot Yei og Kajo-Keji, noe det helt klart kan fremstå som, ville det ikke blitt med NFs egne ideer og måte å arbeide på. Det er uansett tydelig at NF sitt arbeid som en nødhjelpsaktør i denne perioden, i tråd med ideen om *the relief-development continuum*, ble plassert innenfor en større utviklingsramme av USAID.

Like fullt fortsatte NF stort sett med mye av det samme arbeidet som organisasjonen hadde gjort i deres samarbeid med USAID de foregående årene. USAIDs integrerte strategiplan for perioden som i større grad ønsket å legge grunnmuren for en overgang fra krig til fred, hadde generelt liten utslagsgivende effekt på formen NF sitt arbeid tok. Hungersnøden i Bahr al-Ghazal pekte imidlertid igjen på OLS sine vedvarende problemer og til fordel for NF, som organisasjon utenfor OLS, økte USAID gradvis andelen av amerikansk bistand som ble forvaltet av organisasjoner utenfor OLS.

---

<sup>109</sup> New Sudan var Garangs idé om et samlet og sekulært Sudan. For en grundigere beskrivelse se Arnold og LeRiche, *South Sudan*, 36.

<sup>110</sup> Rolandsen, *Guerilla Government*, 161-162.

## Kapittel 7: Veien mot fred – 2000 til 2005

«*Out of the ashes of Sept. 11 some good things can grow. The dream of people throughout Sudan for both peace and liberation can be one of them.*» - John Prendergast og Garth Evans.<sup>1</sup>

Til tross for økende amerikansk involvering i borgerkrigen, så Norsk Folkehjelp (NF) sitt Sør-Sudan-program få lyspunkter ved utgangen av 1999 og begynnelsen på det nye årtuset. Ifølge NFs årsrapport fra 1999 var det lite positiv politisk utvikling å rapportere hjem om, og NDA-koalisjonen mellom SPLM/A og andre opposisjonspartier i sør og nord fremsto som sårbar. Etter NFs oppfatning hadde det heller ikke vært noen nevneverdig fremskritt i fredsforhandlingene og årsrapporten omtalte det pågående IGAD-initiativet, et regionalt fredsinitiativ som hadde pågått siden 1994, som å ha «[...] outlived its usefulness and is already on the wane».<sup>2</sup> Ifølge NF var det lite som tydet på en snarlig fredsløsning.

På den andre siden var det imidlertid antydninger til tilnærming mellom USA og regjeringen i Khartoum i løpet av Clinton-administrasjonens siste år. Administrasjonen gikk blant annet bort fra sin klassifisering av blant andre Sudan, Iran og Nord-Korea som «[...] rouge nations [...]» og omtalte dem i stedet som «[...] states of concern [...]». Dette signaliserte likevel ifølge en artikkel i *The New York Times* først og fremst en erkjennelse om at sanksjoner hadde vist seg som et lite effektivt verktøy mot denne gruppen land.<sup>3</sup> Parallelt arbeidet Sudan iherdig for å forbedre sitt bilde internasjonalt. Sjefsideolog Hassan al-Turabi ble tilsidesatt av Omar al-Bashir i løpet av 1999 og kort tid etter gjenopprettet regjeringen i Khartoum diplomatiske relasjoner med Uganda, Eritrea og Etiopia.<sup>4</sup>

Selv om det var mulig å se antydning til bevegelse i forholdet mellom USA og Sudan, blokkerte likevel Clinton-administrasjonen en opphevelse av sanksjonene mot Sudan som hadde vært i kraft siden attentatforsøket på Hosni Mubarak i Addis Abeba i 1996. Det til tross for at begge de to berørte partene, Egypt og Etiopia, hadde markert at deres krav til Sudan for å oppheve sanksjonene var tilfredsstillt.<sup>5</sup> Deretter arbeidet også Clinton-administrasjonen iherdig for å hindre at Sudan, som hadde støtte hos Organisasjonen for afrikansk enhet,<sup>6</sup> fikk det roterende setet til Afrika i FNs sikkerhetsråd.<sup>7</sup> Til tross for noe bevegelse, kom den

---

<sup>1</sup> Prendergast og Evans, «Sudan: Seize This Serious Chance to End a Long civil War».

<sup>2</sup> NF, *Annual Report*, 1999.

<sup>3</sup> Marquis, «U.S Declares 'Rouge Nations' Are Now 'States of Concern'».

<sup>4</sup> Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, 216-217.

<sup>5</sup> Crossette, «To-the-Wire Fighting for U.N. Seats; U.S Tries to Block Sudan».

<sup>6</sup> Organisasjonen for afrikansk enhet eller OAU ble grunnlagt i 1963 og ble i 2002 til Den afrikanske union (AU).

<sup>7</sup> Crossette, «Sudan, at U.N., Fails to Win Council Seat».

virkelige omdreiningen som satte fart på fredsforhandlingen først etter det amerikanske presidentvalget i 2000.

Dette kapittelet vil i all hovedsak omhandle NF og USAID sitt samarbeid etter Bush-administrasjonen inntog og vil fokusere på hvordan endringer i den politiske konteksten påvirker de to organisasjonenes samarbeid. Sudan som lenge hadde vært på listen over land som underbygget terrorisme, ble naturligvis berørt av Bush sine sagnomsuste ord etter 9/11-angrepene: «Our war on terror begins with Al Qaeda, but it does not end there». <sup>8</sup> I denne perioden ser vi at krigføringen avtar flere steder i Sør-Sudan og går inn i en lavintensitetsfase, særlig etter at fredsforhandlingen får nytt liv. Hvordan dette påvirket USAID sin bistandsstrategi og muligens også NF sitt arbeid, som ved årtusenskiftet var inne i sitt fjortende år som bistandsorganisasjon i Sør-Sudan, utgjør kjernen i dette kapittelets analyse.

### Nytt tusenår, ny strategiplan – et svakt håp om fred

#### Hvordan tolket USAID situasjonen omkring tusenårsskiftet?

Treårs perioden for USAIDs første integrerte strategiplanen tok slutt ved utgangen av 1999. Behovet for bistand i Sudan og Sør-Sudan var likevel fortsatt store, og en ny kriseerklæring ble utstedt av USAs Charge d'affaires. Det resulterte i at en ny integrert strategiplan ble lansert for de tre neste årene i 2000.<sup>9</sup> Strategidokumentet fra 2000 vektla at det siste årets utvikling hadde gitt rom for en «[...] cautious optimism that this complex emergency can be brought to an end».<sup>10</sup> Det ble vist til at stabiliteten hadde økt flere steder i Sudan, lokale fredsinitiativer hadde ført til en skarp reduksjon i konfliktnivået mellom enkelte etniske grupper i Sør-Sudan, og utviklingshjelp var startet opp igjen etter et tiårs fravær. I tillegg hadde overskuddsproduksjon fra sør-sudanske bønder medvirket til å avhjelpe sultkrisen i Bahr al-Ghazal. USAID hadde bidratt til den positive utviklingen og den nye strategien ønsket å kapitalisere på dette.<sup>11</sup> Dette viser at USAID hadde en noe ulik oppfatning enn det som kom til uttrykk i NFs årsrapport fra 1999.

Hvorfor tolket USAID og NF situasjonen så ulikt i tidsrommet 1999-2000? Mellom 1999 og 2000 var det ikke gjort noen bemerkelsesverdige fremskritt som ga USAID særlig grunn til optimisme, bare ett år etter at NF nærmest erklærte IGAD-forhandlingene som skrinlagt. Optimismen kan sannsynligvis kobles til at USAID i løpet av 1999 hadde lagt til rette for to

---

<sup>8</sup> *Selected Speeches of President George W. Bush 2001-2008*, 65-73, [https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf)

<sup>9</sup> USAID/OFDA, *Annual Report 2000*, 2001.

<sup>10</sup> USAID, *U.S Government Integrated Strategic Plan: Assistance to Sudan 2000-2002*, mars 2000.

<sup>11</sup> USAID, *U.S Government Integrated Strategic Plan: Assistance to Sudan 2000-2002*, mars 2000.

sesjoner med samtaler på grasrotnivå mellom dinka- og nuer-grupper, men også mellom ulike nuer-klaner, under STAR-programmet. Disse hadde gitt gode foreløpige resultater og senket konfliktnivået i områdene.<sup>12</sup> Suksessen til disse lokale samtaleene kan ha gitt USAID grunn til å rapportere om et mer optimistisk utgangspunkt ved inngangen til det nye årtusenet, selv om IGAD-forhandlingene fortsatt gikk sakte. Uavhengig av årsaken til de to organisasjonenes forskjellige perspektiver, var situasjonen fortsatt ustabil rundt årtusenskiftet, noe også USAID var klar over.

Derfor opererte også strategien ut ifra et sett «antakelser», og selv om det ifølge strategidokumentet ble observert en positiv utvikling, forutsatte USAID fortsatt at en løsning på borgerkrigen ikke var overveiende sannsynlig innenfor den nye strategiplanens tidsramme. Strategien ble også lansert mens det pågikk valg i USA, men uavhengig av utfallet antok USAID at Sudan fortsatt ville være av interesse for den kommende administrasjonen og formet strategien deretter. Ett sett med forutsetninger som skulle vise seg å være riktige, uten at det nødvendigvis var noen selvfølge i det. En slik fleksibel tilnærming tillot USAID å handle effektivt uavhengig av hvilken administrasjon som inntok det Hvite Hus.<sup>13</sup>

#### Kontinuitet i strategiplanens arbeidsområder og målsetninger

Selv om man anså situasjonen i Sør-Sudan som bedret, videreførte USAID den samme overordnede målsettingen som forrige strategi hadde hatt. USAID skulle fortsatt finansiere og underbygge aktiviteter som sørget for en mindre sårbar og mer selvforsynt befolkning, som var bedre forberedt på en overgang til fred.<sup>14</sup> Dette var en klar indikasjon på at de store fremskrittene i USAIDs øyne fortsatt var uteblitt. Denne målsettingen hadde under forrige strategiperiode mellom 1997 og 2000 ifølge fremgangsrapporten fra 1999 ikke blitt oppnådd på grunn av det vedvarende konfliktnivået.<sup>15</sup> Ut ifra strategiplanen kan det dermed virke som at USAID på den ene siden helt klart var mer optimistisk med tanke på situasjonen i Sudan, men på den andre siden likevel ikke optimistisk nok til at organisasjonen endret den overordnede målsettingen for sitt arbeid i Sudan og Sør-Sudan.

Målsettingen var også brutt ned i delmål eller milepæler, slik som strategien fra 1997, men sammenlignet med forrige periodes integrerte strategiplan er det åpenbart at USAID hadde en tydeligere plan for hvordan dette skulle skje i praksis. Den første milepælen var knyttet til de

---

<sup>12</sup> USAID, *Sudan Results Review And Resource Request (R4)*, 2000.

<sup>13</sup> USAID, *U.S Government Integrated Strategic Plan: Assistance to Sudan 2000-2002*, mars 2000.

<sup>14</sup> USAID, *U.S Government Integrated Strategic Plan: Assistance to Sudan 2000-2002*, mars 2000.

<sup>15</sup> USAID, *Sudan R4-Like Document FY 2001: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.

pågående IGAD-forhandlingene mellom SPLM/A og Omar al-Bashirs militærregime og søkte å underbygge til et «[e]nhanced environment for conflict reduction».<sup>16</sup> Arbeid mot denne milepælen ble frem mot 2002 i all hovedsak lagt under STAR-programmet, der både lokale fredsinitiativ og oppbygging av siviladministrasjon var plassert. Begge var videreføring fra forrige strategiperiode.

Den andre milepælen, også en videreføring, var «[e]nhanced food security through greater reliance on local resources». Ifølge strategidokumentet planla USAID at matsikkerhetsprogrammer, som først og fremst hadde vært utbredt og effektive i Vest-Ekvatoria og Lakes, skulle utvides til flere områder i Sør-Sudan om forholdene tillot det. Det skulle arbeides for at en enda større andel av nødhjelpsbehovene skulle betjenes av sør-sudanske bønders egen overproduksjon. I tillegg var det en forhåpning om at en enda større del av behovene kunne betjenes gjennom markeds mekanismer i de mer stabile områdene som Lakes og Vest-Ekvatoria, noe det hadde vært en viss mulighet for det siste året.<sup>17</sup>

Den tredje milepælen var sentrert rundt utbygging av helsetjenester på tvers av Sudan og skulle arbeide for «[e]nhanced primary health care through greater reliance [on] local capacities».<sup>18</sup> Slike helsetjenester hadde gjennom hele borgerkrigen stort sett blitt drevet av internasjonale ikke-statlige organisasjoner.<sup>19</sup> Det ble imidlertid foreslått at det ville være gode muligheter for å overføre mye av driftsansvaret for slike helsetjenester til sør-sudanere selv i denne strategiperioden.

#### USAIDs retorikk knyttes tettere til nasjonale interesser

Det virker fra strategidokumentet som at det var et større behov for å knytte USAIDs aktiviteter i Sør-Sudan tettere opp mot USAs nasjonale interesser og overordnede utenrikspolitiske målsetninger, enn det som hadde vært tilfellet tidligere. Det ble blant annet uttrykkelig vist hvordan USAIDs arbeid var av relevans for USAs nasjonale sikkerhetsinteresser og utenrikspolitiske målsetninger.<sup>20</sup> Sammenlignet med for eksempel fremgangsrapporten fra 1999 for den forrige strategiplanen, der det kun ble kort nevnt at USAIDs strategi «[...] supports U.S foreign policy objectives [...]»,<sup>21</sup> eksemplifiserer i større grad strategien fra 2000 den tilknyttingen. Her må det imidlertid legges inn et lite forbehold

---

<sup>16</sup> USAID, *U.S Government Integrated Strategic Plan: Assistance to Sudan 2000-2002*, mars 2000.

<sup>17</sup> USAID, *U.S Government Integrated Strategic Plan: Assistance to Sudan 2000-2002*, mars 2000.

<sup>18</sup> USAID, *U.S Government Integrated Strategic Plan: Assistance to Sudan 2000-2002*, mars 2000.

<sup>19</sup> Sudan Medical Care, som samarbeidet med NF, var for eksempel et unntak.

<sup>20</sup> *U.S Government Integrated Strategic Plan: Assistance to Sudan 2000-2002*, mars 2000.

<sup>21</sup> USAID, *Sudan R4-Like Document FY 2001: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*, 1999.

ettersom sammenligningen er mellom et strategidokument og en fremgangsrapport. Det faktiske strategidokumentet fra 1997, som ikke har vært mulig å oppdrive, kan ha hatt en lignende ordlyd. Ut ifra det tilgjengelig materiale, fremstår det likevel som at det var en utvikling mellom de to strategiplanene med tanke på å tydeliggjøre dens relevans for amerikanske utenrikspolitiske interesser.

Om dette har vært tilfellet, så kan det kanskje knyttes til at USAID gjennom 90-tallet kjempet en nærmest eksistensiell kamp, som tidligere assisterende administrator i USAID Carol Lancaster omtaler som en «[...] near-death experience for USAID [...]».<sup>22</sup> Årsaken var at flere lovgivere og andre kritikere enten ønsket å legge ned hele organisasjonen og overføre dens ansvarsområder til andre grener i det amerikanske statsapparatet eller innlemme USAID helt i Utenriksdepartementet.<sup>23</sup> I løpet av 90-tallet ble det derfor gjort flere forsøk på lovendringer som drastisk ville ha endret USAIDs funksjon i det amerikanske statsapparatet. Det ble også gjennomført flere restruktureringer av organisasjonen i et forsøk på å besvare kritikken, en av dem var den nevnte konsolideringen med Utenriksdepartementet der USAIDs sjefsadministrator ble underlagt Utenriksministeren.<sup>24</sup> Av den grunn, i et forsøk på å stilne kritikere, kan det ha blitt viktigere for USAID å fremheve organisasjonens relevans for amerikanske utenrikspolitiske målsetninger og nasjonale interesser også i Sudan og Sør-Sudan. Endringen i strategidokumentene kan derfor sees dels som et resultat av USAIDs behov for å forsvare sin posisjon som en sentral organisasjon innenfor det amerikanske statsapparatet

#### Påvirket oljeinteresser strategiendringen?

Ifølge Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA) sin årsrapport for år 2000 iverksatte USAID en geografisk omlegging av sin finansierte bistand som beskrevet i strategien fra 2000. Områder som tidligere av ulike grunner som høyt konfliktnivå eller tilgangsnekt fra regjeringen i Khartoum ikke hadde sett den samme oppmerksomheten skulle nå bli prioritert. Det gjaldt først og fremst Upper Nile-regionen nordøst i Sør-Sudan, Nuba-fjellene og sørlige Blue Nile i grenseområdet mellom sør og nord, i tillegg til øst i Sudan langs grensen til

---

<sup>22</sup> Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, 87.

<sup>23</sup> En av USAIDs største kritikere var senator Jesse Helms, formann i senatets komite for internasjonale relasjoner. Se Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, 86-91.

<sup>24</sup> Nevnt i kapittel 6. For en oversikt over de mange forsøkene på reform og lovendring, se Essex, *Development, Security, and Aid*, 91-96.



Eritrea.<sup>25</sup> Som vi skal se, ble denne geografiske forskyvingen enda tyngre vektlagt når fredsforhandlingene fikk medvind.

En annen årsak til at fokuset flyttet seg mot disse områdene, og da spesielt Upper Nile, var at disse oljerike områdene siden 1999 hadde produsert sine første eksportklare oljetønner, og dermed ble en viktig inntektskilde for regjeringen i Khartoum. Det medførte at områdene i Upper Nile ble sentrum for en uoversiktlig og kaotisk krigføring, i tillegg til at regjeringen i Khartoum aktivt gikk inn for å «rydde» enkelte områder rundt oljefeltene for befolkning. Sammen resulterte det i at omkring 174 200 mennesker ble fordrevet på grunn av konflikt rundt oljefeltene innen mars 2002, ifølge Verdens matvareprogram (WFP).<sup>26</sup> Tidligere programsjef i NF, Marit Hærnes, som var i Sør-Sudan da oljeutvinningen startet opp, forteller at NF også arbeidet i dette område rundt år 2000 og i samarbeid med USAID forsøkte å avhjelpe behovene som oppsto som følge av kampene rundt oljefeltene.<sup>27</sup> I dette område kom også NF senere til å igjen bekrefte sin posisjon som en helt sentral samarbeidspartner for USAID når Operation Lifeline Sudan (OLS) på ny ble nektet tilgang i 2002.

Timingene av at USAID flyttet fokuset mot oljerike områder tilnærmet samtidig som at oljeproduksjonen ble iverksatt kan fremstå som iøynefallende. I hvert fall med tanke på USAs tidligere oljeinteresser i Sudan tilknyttet Chevron og selskapets eierandel av oljefeltene i Sør-Sudan på 70-tallet. Chevrons interesser var en av flere årsaker til at Sudan, bare forbigått av Egypt, var USAs nest største mottaker av økonomisk bistand i Afrika på 70- og 80-tallet.<sup>28</sup> At oljeinteresser har vært førende for USAs generelle involvering eller USAIDs prioriteringer er imidlertid ikke en oppfatning som NFs nødhjelpskoordinator Ken Miller hadde.<sup>29</sup> Situasjonen var også svært ulik den på 70- og 80-tallet da Chevron, et stort amerikansk selskap, satt på store oljekonsesjoner. Alle amerikanske selskaper var fra 1997 blokkert fra å drive forretning eller handle med Sudan, slik at ingen amerikanske selskaper hadde noen form for betydelig investeringer i landet på tidspunktet for omleggingen av strategien.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> USAID/OFDA, *Annual Report 2000*, 2001.

<sup>26</sup> For en oversikt av situasjonen rundt oljefeltene i Upper Nile, se Rone, «Sudan: Oil & War», 504-510.

<sup>27</sup> Marit Hærnes, Intervju, 08.11.2020.

<sup>28</sup> Leben Nelson Moro, «Oil, War and Forced Migration in Sudan», 81.

<sup>29</sup> Ken Miller, Intervju, 25.11.2020.

<sup>30</sup> Med unntak av Occidental Petroleum som til å begynne med fikk et unntak. Etter at saken ble rapportert om av The Washington Post, ble imidlertid unntaket fjernet; Human Rights Watch, *Sudan, Oil, and Human Rights*, 70.



Figur 4: Kart over Sudans oljefelt fra 01.08.2001. Hentet fra USAIDs digitale arkiv. [ID: PN-ADG-170]

Millers oppfatning om at oljeinteresser ikke har hatt innflytelse er også en forståelse som deles i denne oppgaven. I stedet for at oljeinteresser flyttet fokuset mot de oljerike områdene, tolker jeg det heller som et resultat av at disse områdene ble sentrum for konflikt og derfor også hadde størst behov for nødhjelp på det tidspunktet. Samtidig ville en varig fredsløsning være betinget av at konflikt opphørte i hele Sør-Sudan, slik at det å adressere områdene med størst konflikt var en naturlig prioritering. Det underbygges også av at den strategiske omleggingen ikke utelukkende var sentrert rundt de oljerike områdene, men også steder uten

nevneverdige oljereservoarer som Nuba-fjellene og sørlige Blue Nile. Fred og ikke olje bør derfor regnes som den største drivkraften bak USAIDs geografiske omlegging rundt 2000.

### Administrasjonsskifte og 11. september 2001

Til enkeltes store overraskelse markerte tusenårsskifte og republikansk valgseier i USA av George Walker Bush jr. hverken en retrett fra Afrika eller en nedtrapping av bistanden.<sup>31</sup>

Tvert imot kan det argumenteres for at Bush-administrasjonen investerte enda mer tid, penger og politisk kapital i Afrika enn foregående administrasjon.<sup>32</sup> Interessegrupper, slik som de evangeliske kristenkonserverne som over lengre tid hadde uttrykt misnøye med fraværende amerikanske handlingsvilje i Sudan-konflikten, ble vurdert som sentrale for Bush jr. sin valgtriumf. Det var en av flere årsaker til at borgerkrigen i Sudan tidlig ble plassert høyt på den utenrikspolitiske dagsordenen i den nye regjeringen.<sup>33</sup> Som følge av utviklingen etter valget erklærte journalist Jane Perlez i en artikkel i *The New York Times* den 17. juni 2001 at *endelig* var Washingtons øyne virkelig på Sudan.<sup>34</sup>

For USAID og bistanden til Sudan og Sør-Sudan markerte også administrasjonsskifte nesten umiddelbart endringer. Den nyutnevnte utenriksministeren i Bush-regjeringens første periode, Colin Powell, var både personlig interessert i bistand og skal ha arbeidet for å forsone USAID og Utenriksdepartementet, som til tider kunne være i uoverensstemmelse.<sup>35</sup> Han var også tydelig på at nødhjelp skulle tilbake til sitt prinsipp om å kun bli gitt på bakgrunn av behov alene og la diskusjonen om hvorvidt mathjelp burde bli gitt til NDA og SPLM/A død en gang for alle.<sup>36</sup> I USAIDs nye sjefsadministrator, Andrew Natsios, hadde også Powell en meningsfelle og samarbeidspartner. Natsios hadde fra sin posisjon som visepresident i World Vision tatt sterk avstand fra politisk betinget nødhjelp, mens diskusjonen pågikk under Clinton-administrasjonen.<sup>37</sup>

Halperin-rapporten, som ble diskutert i forrige kapittel, kritiserte blant annet at humanitære aktører i statsapparatet ikke hadde hatt en medvirkende stemme under diskusjonen omkring lovforslaget om mathjelp til SPLM/A og andre utenrikspolitiske beslutninger med

---

<sup>31</sup> Lewis, «Abroad at Home; Africa On the Agenda»

<sup>32</sup> Fra Bush-administrasjonens inntredelse økte USA sin totale bistand til Afrika betraktelig ifølge OECD; OECD (2021), *Distribution of net ODA (indicator)*. doi: 10.1787/2334182b-en

<sup>33</sup> Lacey, «Sudan War On Agenda For Powell In Africa Visit».

<sup>34</sup> Perlez, «The World; Suddenly in Sudan, A Moment to Care».

<sup>35</sup> Stoddard, «Trends in US humanitarian policy», 46.

<sup>36</sup> Stoddard, «Trends in US humanitarian policy», 39-40.

<sup>37</sup> Bishop, «USAID: Saved at the cliff edge?», 51.

konsekvenser for bistand.<sup>38</sup> Selv om rapporten påpekte at humanitære aktører ikke burde forventes å være ledende i slike diskusjoner, medførte det at eventuelle ettervirkninger det kunne ha for USAIDs bistandsarbeid i Sudan og Sør-Sudan ikke ble tilstrekkelig overveid i prosessen. Dette ble imidlertid gjort noe med av Bush-administrasjonen. Natsios, i motsetning til sin forgjenger i Clinton-administrasjonen, deltok på møter i det Nasjonale sikkerhetsrådet og skal sammen med Powell tidlig ha bidratt til å plassere Afrika tilbake på listen over strategiske interesser for Bush-administrasjonen.<sup>39</sup>

Natsios ble også valgt som Bush sin spesialutsending til Sudan for koordinering av USAs humanitære respons, mens tidligere senator John C. Danforth ble plukket ut som Bush sin spesialutsending for å få til en fredsløsning i borgerkrigen. Da han tiltrådte understreket likevel Danforth at «The possibility of peace depends on the will of the combatants [...]», og et økt amerikansk engasjement i beste fall kunne medvirke til, ikke forårsake fred.<sup>40</sup> Bare fem dager etter utnevnelsen og før Danforth hadde fått igangsatt sitt arbeid for en fredsløsning, endret imidlertid rammebetingelsene seg drastisk for fredsforhandlingene, bistanden til Sudan og Sør-Sudan, og verden som sådan.

#### 9/11 og konsekvenser for Sudan og USAID

Terrorangrepet på World Trade Centre den 9. september 2001 definerte ikke bare ett helt tiår, men hadde også omfattende ettervirkninger for borgerkrigen i Sudan. Den viktigste var USA sin opptrapping i kampen mot internasjonal terrorisme og alle land som indirekte eller direkte støttet terroristorganisasjoner. Ifølge John Young var frykten for at USA kraftig ville trappe opp sin støtte til SPLM/A og andre opposisjonsgrupper avgjørende for at regjeringen i Khartoum aktivt engasjerte seg i fredsforhandlingene i kjølvannet av 9/11.<sup>41</sup> I tillegg viste Bush-administrasjonen at de var villige til å legge økonomiske muskler bak fredsinitiativet. Ikke bare bidro de med betydelig finansiering av fredsforhandlingene holdt av IGAD, men *The Sudan Peace Act*, en gjenopplivet og revidert versjon av lovforslaget diskutert i forrige kapittel, la til rette for tiltak både mot regjeringen i Khartoum og SPLM/A, om partene ikke tok forhandlingene på alvor.<sup>42</sup> Carol Lancaster analyserer også angrepene som å ha vært sterkt

---

<sup>38</sup> Morton H. Halperin og James Michel, *Interagency Review of U.S Government Civilian Humanitarian & Transition Programs*, 2000.

<sup>39</sup> Bishop, *USAID: Saved at the cliff edge?*, 51.

<sup>40</sup> Marquis, «Bush Picks Envoy to seek Peace in Sudan».

<sup>41</sup> Young, *The Fate of Sudan*, 90; Dette er imidlertid en tolkning som bestrides av Johnson. Han påpeker at Sudans terrortilknytting først og fremst ble brukt av USA til å presse dem for etterretning og ikke inn mot fredsprosessen. Se Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, 178.

<sup>42</sup> Young, *The Fate of Sudan*, 91.

medvirkende til den store økningen i bistand generelt under Bush-administrasjonen.

Angrepene den 11. september tydeliggjorde ifølge Lancaster hvilke konsekvenser problemer andre steder i verden kunne få også på amerikansk jord, noe som gjorde offentligheten mer tilbøyelige til å støtte utenlands bistand.<sup>43</sup>

I likhet med Lancaster som kobler 9/11 direkte til økningen i bistandsnivåene de påfølgende årene, ser Essex også et tydelig skifte i amerikansk bistand og hos USAID som følge av 9/11. I den første nasjonale sikkerhetsstrategien etter angrepet opphøyde Bush-administrasjonen *development* som et av tre hovedpunkter i amerikansk utenrikspolitikk sammen med *defense* og *diplomacy*, også kalt «[...] 3Ds approach to foreign policy [...]».<sup>44</sup> Ifølge Essex førte en slik sammenveving av bistand og nasjonal sikkerhetspolitikk til at det hos USAID ble en mye tydeligere vektlegging av en årsakssammenheng mellom mislykkede stater og terror enn det hadde vært tidligere. Samtidig ble årsaken til statsoppløsning identifisert som å være en følge av enten manglende evne til, eller motvilje, hos utviklingsland til å innrette seg etter «[...] institutions of neoliberal globalization»,<sup>45</sup> eller med andre ord den rådende verdensordenen. Det samlede resultatet var at utviklingsarbeid generelt og som utført av USAID ble forstått som et botemiddel mot at en slik avkobling skjedde hos enkelte land som potensielt kunne bli mislykkede stater.<sup>46</sup> Slik ble USAID gitt en sikkerhetspolitisk legitimitet etter 9/11, en legitimitet flere av USAIDs kritikere mente organisasjonen hadde manglet siden den kalde krigen.

Det er derimot merkverdig hvor lite utslag bistandens nye sikkerhetspolitiske begrunnelse og derav også utvidede mandat ga innenfor USAIDs strategi i Sudan i denne oppgavens tidsrom. Til tross for at bekjempelse av terror var opphøyd som den amerikanske regjeringens øverste utenrikspolitiske målsetting og overordnede styringspunkt for USAID både i organisasjonens strategi for Sudan i 2000<sup>47</sup> og den påfølgende i 2003,<sup>48</sup> var det få faktiske tiltak som kan sies å angripe nøyaktig den målsettingen. Til sammenligning med for eksempel Kenya, der USAIDs strategi eksplisitt foreslo å forsterke Kenyas sikkerhetsstyrker med bedre tekniske virkemidler for å bedrive kontraterrorisme, ble ikke noen tilsvarende tiltak foreslått i Sudan.<sup>49</sup>

---

<sup>43</sup> Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, 91-92.

<sup>44</sup> Essex, *Development, Security, and Aid*, 106-107.

<sup>45</sup> Essex, *Development, Security, and Aid*, 107.

<sup>46</sup> Essex, *Development, Security, and Aid*, 107.

<sup>47</sup> USAID, *U.S Government Integrated Strategic Plan: Assistance to Sudan 2000-2002*, 2000.

<sup>48</sup> USAID, *Interim Strategic Plan For Sudan, 2004-2006*, 2003.

<sup>49</sup> Hills, «Trojan Horses? USAID, Counter-terrorism and Africa's police», 637.

Det har likevel en naturlig årsaksforklaring. En slik form for programvirksomhet forutsetter samarbeid med en statsinstitusjon og regjeringen i Khartoum, selv plassert på USAs liste over stater som støtter terror og med en lang liste av menneskerettighetsbrudd, var naturligvis ingen aktuell samarbeidspartner. Sudan var enkelt og greit ikke i en statsforfatning som muliggjorde slikt målrettet kontraterrorarbeid fra USAID, på samme måte som i Kenya.<sup>50</sup> I stedet tolker jeg det som at USAID oppfattet at støtte og underbyggelse av fredsforhandlingene nettopp var den mest tilgjengelige og samtidig mest virkningsfulle måten å arbeide i retning terrorbekjempelse i Sudan. Det var med andre ord i høy grad samme modell USAID arbeidet etter i Sudan, men en modell som etter 11. september-angrepene hadde betydelig økt sikkerhetspolitisk legitimitet.

For USAID sitt arbeid i Sudan betydde derfor 9/11-angrepene først og fremst to ting. For det første ble det flyttet mer midler deres vei fra Kongressen og administrasjonen. For det andre ble organisasjonens aktiviteter tettere tilknyttet fredsforhandlingene. I det som av *The New York Times* ble omtalt som en gest til regjeringen i Khartoum, annonserte USAIDs sjefadministrator Natsios at 40 000 tonn mathjelp ville bli sendt til Sudan for å avhjelpe tørkerammede i regjeringskontrollerte områder i nord.<sup>51</sup> USAIDs matleveranser hadde frem til da vært begrenset til den krigsrammede befolkningen i områdene kontrollert av regjeringen i Khartoum ettersom andre former for bistand ville bryte med Utenriksdepartementets politiske linje overfor stater som sponset terrorisme.<sup>52</sup> Bush-administrasjonen gikk bort fra denne linjen for å oppmuntre til dialog mellom USA og regjeringen i Khartoum i forberedelse av en potensielt mer aktiv rolle fra USA i de pågående, men statiske IGAD-forhandlingene.

### Grønt lys for økt amerikansk engasjement i fredsforhandlingene

USA sin spesialutsending for fredsprosessen, John Danforth, kom etter hvert i gang med sitt arbeid. Under prosessen med å evaluere om USA skulle engasjere seg mer i fredsprosessen, flyttet han ganske tidlig fokuset mot de såkalte «Transition Zones». Dette var det omstridte grenseområdet mellom det som tradisjonelt hadde tilhørt nord og tradisjonelt tilhørt sør, men der begge parter krevde eierskap.<sup>53</sup> I Nuba-fjellene, et av disse omstridte områdene, la Danforth opp til en rekke tester mellom partene for å evaluere deres fredsengasjement og evne til å overholde inngåtte avtaler. Til tross for enkelte overtredelser av avtalepunktene, vurderte

---

<sup>50</sup> Ambassadeangrepene i Nairobi og Dar-es-Salam i 1998, kystlinjen mot Persiabukten, samt relativt store muslimske befolkning var også medvirkende til at landet ble gitt ekstra oppmerksomhet som strategisk nøkkelpunkt i Afrika etter 9/11.

<sup>51</sup> Lacey, «At End of Africa Trip, Powell Urges Sudan to Halt Civil War».

<sup>52</sup> USAID/OFDA, *Annual Report 2001, 2002*.

<sup>53</sup> De områdene var Abyei og Nuba-fjellene i Sør-Kordofan, samt sørlige deler av Blue Nile State.

Danforth i sin endelige rapport til president Bush partenes etterlevelse som tilstrekkelig for å rettfærdiggjøre en energisk deltakelse fra USA i en lengre fredsprosess.<sup>54</sup>

I mai 2002, bare en måned etter Danforth hadde avlevert sin rapport til Bush, møttes partene til samtaler i Machakos, Kenya. To måneder senere etter flere forhandlingsrunder ble Machakos-protokollen signert og fastslo forhandlingsprinsippene for videre samtaler. Den sikret SPLM/A rett til selvbestemmelse ved en fredsavtale og støttet et skille mellom religion og stat i Sør-Sudan, men protokollen opprettholdt samtidig religion som lovmessig fundament i Sudan.<sup>55</sup> I hvilken grad avtalen markerte et faktisk gjennombrudd stilles likevel spørsmålstegn til av Young, men han understreker på samme tid at avtalen var sentral fordi den signaliserte utad at partene, i hvert fall tilsynelatende, denne gangen var oppriktige i sin fredssøken.<sup>56</sup>

Nytt liv og bevegelse i fredsforhandlingene fikk også konsekvenser for USAID sitt arbeid i Sudan. I årsrapporten til USAIDs underkontor for Afrika for 2002, som tar for seg alle USAIDs oppdrag på kontinentet, fremkommer det at styrking av momentumet for fred var prioritert. For dette formålet søkte USAID om å utvide sitt utviklingsprogram betraktelig fra og med budsjettåret 2003. Organisasjonen foreslo en økning på over 10 millioner USD, noe som representerte nesten en dobling fra budsjettåret 2002.<sup>57</sup> Et annet nøkkelord var geografi. STAR-programmet ble allerede i 2000 utvidet geografisk til å også gi utviklingshjelp til opprørskontrollerte områder i nordøst Sudan langs grensen til Eritrea, der Beja-Kongressen og Rashaida Free Lions, to opprørsgrupper som også var del av NDA-koalisjonen, hadde etablert fotfeste.<sup>58</sup> Etter forhandlingene Machakos i 2002 var STAR-programmets periode over, men i lys av fremskrittene i fredsforhandlingene ble de delene av arbeidet som hadde blitt utført under STAR-programmet og som hadde utvist gode fredsbyggende resultater, naturligvis forstått som enda viktigere. Av disse ble særlig de USAID-finansierte forsoningssamtalene på grasrotnivå forstått som effektive bidrag innen fredsbygging.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> John Danforth, *Report to the President of The United States on the outlook for peace in Sudan*, 2002.

<sup>55</sup> Den signerte teksten finnes i sin helhet på FN sine nettsider: <https://peacemaker.un.org/sudan-machakos-protocol2002>

<sup>56</sup> Young, *The Fate of Sudan*, 100.

<sup>57</sup> USAID, *Bureau for Africa: Program, Activity and Reference Information. Volume 2 Nigeria-Zimbabwe and Regional Programs*, 2002.

<sup>58</sup> USAID, *Sudan Results Review and Resource Request (R4)*, 2001.

<sup>59</sup> STAR-programmet hadde som allerede nevnt i kapittel 6 avholdt forsoningskonferanser mellom Dinka og Nuer, i tillegg til mellom ulike fraksjoner av Nuer-stammen.

Derfor ble også disse aktivitetene videreført og utvidet under et nytt program kalt *The Sudan Peace Fund* fra september 2002. Det skulle bygge videre på STAR-programmet og med 10 millioner USD fordelt over tre år utelukkende til denne typen arbeid, var The Sudan Peace Fund et større og mer ambisjonsrikt program enn sin forgjenger. En situasjonsrapport fra USAID den 11. oktober 2002 understreket at en av USAIDs fremste prioriteringer frem mot januar 2003 var å utvide eksisterende programmer slik at de krysset konfliktlinjene mellom SPLM/A og regjeringen i Khartoum.<sup>60</sup> Den positive utviklingen, sett som følge av STAR-programmet skulle oppleves flere steder i Sør-Sudan på begge sider av konflikten for å gjøre fred «tiltrekkende».<sup>61</sup> Dette ble avgjørende, både for at positive utviklinger i fredsforhandlingene ble møtt med positiv forsterkning, og at områder som tidligere hadde vært mindre betjent av USAID, nå opplevde at bistand tilfalt dem. En skeivfordeling av ressurser ble forstått av USAID som å være en årsak til konflikt i Sudan, noe som aktivt skulle besvares av USAIDs strategi.<sup>62</sup>

For å oppsummere ble USAID i kjølvannet av administrasjonsskifte og 9/11 ikke bare bevilget mer midler å fordele, men deres finansierte arbeid ble også helt tydelig innrettet mot fredsforhandlingene. USAID hadde finansiert fredsbyggende arbeid allerede under STAR-programmet i forrige strategiperiode, men i motsetning til STAR-programmet som i all hovedsak var sentrert mot en lomme av stabile områder, var utviklingshjelpen nå utvidet til store deler av Sør-Sudan, også opposisjonskontrollerte områder i nord. I tillegg ble det bevilget mer midler øremerket til fredsinitiativer på lokalt nivå for å underbygge den parallelle prosessen som pågikk nasjonalt.

USAIDs største arbeidsoppgave var likevel fortsatt helt klart nødhjelp og over 110 millioner USD i matvarer ble distribuert av USAIDs samarbeidspartnere i Sudan. En oppgave som ble enklere ettersom nødhjelpskorridorene ble utvidet i perioden som følge av økt amerikansk engasjement i fredsprosessen. Roger Winter, en av NFs fremste talsmenn i Washington som ble introdusert i kapittel 5, var i 2001 blitt OFDA-direktør. Fra sin nye posisjon var han sammen med Natsios medvirkende til at opprørskontrollerte områder i Nuba-fjellene fikk sine første offisielle bilaterale matleveranser den 30. august 2001.<sup>63</sup> Dette område hadde frem til

---

<sup>60</sup> USAID, *Sudan Complex Emergency Situation Report #1 FY 2003*, 2002.

<sup>61</sup> Informasjon om The Sudan Peace Fund er fra kvartalsrapportene fra ansvarlig implementeringsorganisasjon Pact som også er tilgjengelige i USAIDs digitale arkiv; Pact, *Quarterly Report September 19, 2002-December 31, 2002*, 2003.

<sup>62</sup> USAID, USAID, *U.S Government Integrated Strategic Plan: Assistance to Sudan 2000-2002*, 2000.

<sup>63</sup> USAID, *Sudan Complex Emergency Situation Report #2 FY2001*, 2001.



da vært avhengig av organisasjoner utenfor OLS for nødhjelp.<sup>64</sup> OFDA sin årsrapport fra 2002 understreket likevel fortsatt at «[u]ntil peace is achieved, USAID/OFDA's assistance to non-OLS organizations, such as NPA [Norsk Folkehjelp], will remain an important part of the overall humanitarian assistance program in Sudan».<sup>65</sup>

### NF og arbeidet frem mot en fredsavtale

Det er ingen tvil om at Bush-administrasjonens aktive engasjement i fredsprosessen, ga en særlig innretning til amerikansk bistand i Sudan og Sør-Sudan. Som nødhjelpskordinator i NF, Ken Miller, uttalte det: «[...] sometimes the State Department is the tail that wags the humanitarian dog».<sup>66</sup> USA, som Sudans helt klart største donor igjennom hele perioden, ble også ansvarlig for at sudanere flest også fikk føle på kroppen hva fred kunne tilby.<sup>67</sup> NF var fortsatt ikke en implementeringsaktør innenfor de nye utviklingsprogrammene som STAR-programmet eller *Sudan Peace Fund*. Sitatet avslutningsvis i forrige avsnitt understreket imidlertid at NFs rolle som organisasjon utenfor OLS fortsatt var høyt verdsatt hos USAID og på ingen måte nedprioritert før en fredsløsning var virkeliggjort. Matsikkerhet og helse var i tillegg stadig USAIDs største programområder og innenfor begge fortsatte NF sitt samarbeid med USAID.

Ifølge OFDAs årsrapporter økte OFDAs budsjett til Sudan fra omtrent 22 millioner USD i 2000 til nærmere 41 millioner USD i 2003. Det samme gjorde matleveransene fra OFFP som gikk fra en størrelse på 35,090 tonn til en verdi av 33 millioner USD i år 2000 til hele 124,180 tonn mat verdsatt til 117 millioner USD tre år senere.<sup>68</sup> Deler av denne betydelige økningen var likevel knyttet til den eskalerende situasjonen i Darfur, vest i Sudan langs grensen til Tsjad, der det i februar 2003 brøt ut kamper mellom nye opprørsgrupper basert i området og regjeringen i Khartoum. Til tross for at en annen konflikt overtok mye av oppmerksomheten, opplevde også Sør-Sudan og grenseområdene at mer ressurser gikk i deres retning.

Den økonomiske oppskaleringen av bistanden som følge av økt amerikansk engasjement i fredsprosessen ble også merkbar for NF. Sten Rino Bonsaksen som var stedlig representant for NF under både Clinton-administrasjonens siste år og Bush-administrasjonens første to år, påpeker at han til å begynne med var overrasket over at det ble lettere å sikre finansiering

---

<sup>64</sup> USAID/OFDA, *Annual Report 2001*, 2002.

<sup>65</sup> USAID/OFDA, *Annual Report 2002*, 2003.

<sup>66</sup> Ken Miller, Intervju, 25.11.2020.

<sup>67</sup> USAID, *U.S Government Integrated Strategic Plan: Assistance to Sudan 2000-2002*, 2000.

<sup>68</sup> Både OFDA og OFFP sine årlige utgifter er oppgitt i OFDAs årsrapporter; USAID/OFDA, *Annual Report 2000*, 2001; USAID/OFDA, *Annual Report 2003*, 2004.

under Bush-administrasjonen. Han er likevel klar på at det hadde sammenheng med terrorbekjempelse og at det ble viktigere for USA og USAID å «[...] markere solidaritet til befolkningen i sør og SPLM/A». <sup>69</sup> Det resulterte også i at omtrent 2800 tonn mer mat ble bevilget NF fra Office of Food for Peace til distribuering i Sør-Sudan mellom 2000 og 2003 sammenlignet med forrige strategiperiode. <sup>70</sup> De endringene som skjedde på et overordnet politisk plan, fikk med andre ord konsekvenser for NF sitt Sør-Sudan-program og påvirket deres arbeid.

### Inn i grenseland

Som kort diskutert tidligere i dette kapittelet, var det tungt vektlagt at både nødhjelpsarbeidet og utviklingsarbeidet som ble finansiert av USAID skulle utvides geografisk i denne strategiperioden. På samme tid bevegde også NF deler av sin operasjon nordover mot Upper Nile, et område NF hadde vært mindre operative i tidligere, ettersom behovene der ble store på grunn av konflikten rundt oljefeltene. I nettopp dette området skulle også NF igjen vise sin nytteverdi for USAID og ikke minst den sør-sudanske befolkning. Til tross for at nødhjelpskorridorene ble utvidet i denne perioden, var fortsatt OLS tidvis nektet tilgang av regjeringen i Khartoum. Dette førte blant annet til at konsortiets leveranser til vestlige Upper Nile, rundt oljefeltene i det som i dag er Unity State, ble blokkert i fem måneder mellom februar og juni 2002. Som et mottiltak opprettet NF, fortsatt ikke omfattet av restriksjonene til regjeringen i Khartoum, i samarbeid med USAID en luftbro inn til området. I en to-ukers periode var NFs innflygninger de eneste som leverte nødhjelp til dette området. I rapporten blir dette vektlagt som et erkeeksempel på hvordan USAID balanserte bruken av ulike mekanismer både utenfor og innenfor rammen av OLS for å dekke nødhjelpsbehovene i Sudan og Sør-Sudan. <sup>71</sup>

I tråd med USAIDs strategi om å utvide til grenseområdene mellom nord og sør begynte også NF i perioden med matleveranser inn til sørlige Blue Nile, et område hvor SPLM/A hadde bred oppslutning gjennom den populære lokale lederen Malik Agar, <sup>72</sup> men som tradisjonelt hadde tilhørt nord. Sørlige Blue Nile var som nevnt et område som ikke hadde opplevd samme oppmerksomheten fra bistandsorganisasjoner tidligere. I motsetning til NFs andre operasjoner som stort sett gikk gjennom Kenya og Uganda, gikk denne operasjonen fra

---

<sup>69</sup> Sten Rino Bonsaksen, Intervju, 18.11.2020.

<sup>70</sup> NF, *Shipping records*, 1994-2009.

<sup>71</sup> USAID/OFDA, *Annual Report 2002*, 2003.

<sup>72</sup> Malik Agar ble senere leder for SPLM/A-Nord, en videreføring av SPLM/A etter landdelingen som følge av fredsavtalen, se <https://www.sudantribune.com/spip.php?mot813>

Djibouti igjennom Etiopia og videre til sørlige Blue Nile og Upper Nile. Ifølge Ken Miller, NFs nødhjelpskoordinator, hadde grensen til Etiopia vært stengt for nødhjelpsleveranser siden SPLM/A ble kastet ut av Etiopia etter Derg-regimets oppløsning i 1991. Denne ruten ble imidlertid gjenåpnet siden John Garang, som fortsatt var leder for SPLM/A, hadde inngått en avtale med Meles Zenawi, daværende statsminister i Etiopia.<sup>73</sup> NF fraktet matleveransen fra havnen i Djibouti til den etiopiske grensen, der representanter fra Sudan Relief and Rehabilitation Association (SRRA) overtok og fraktet det videre til ett av to grensepunkter. Avhengig av om matleveranse skulle til Upper Nile eller sørlige Blue Nile, ble den avlevert ved den etiopiske grensen i nærheten av enten Gambella eller Kurmuk, der NF igjen overtok ansvaret og sto for distribueringen.<sup>74</sup>

Det kan med andre ord fremstå som at NF arbeidet utelukkende etter USAIDs strategi når de utvidet deler av sin operasjon inn i de områdene som nettopp USAIDs strategidokument fra 2000 spesifikt opphøyde som satsningsområder. I motsetning til resten av Sør-Sudan, der flere steder hadde hatt stabile forhold over tid eller i denne perioden gikk inn i en lavintensitetsfase, fortsatte intensiv krigføring i disse områdene ofte parallelt med at fredsforhandlingene pågikk. Dermed var disse områdene også de områdene der det i perioden var størst behov. Det var også først og fremst *behov* som styrte hvilke geografiske områder nødhjelpen og matleveransene ble fokusert inn mot. Et behov som stort sett ble rapportert om fra organisasjonene selv, ettersom USAID i stor grad var avhengig av sine samarbeidsorganisasjoners informasjon i felt.<sup>75</sup> I tillegg var prioriteringene, i hvert fall mellom NF og USAID, stort sett fortsatt de samme. Sten Rino Bonsaksen, slik som sin forgjenger Helge Rohn, understreker at «[...] i utgangspunktet gjorde vi de tingene som de syntes det var fornuftig at vi gjorde», og det fornuftige var å etter beste evne hjelpe den sør-sudanske befolkningen.<sup>76</sup>

#### NF engasjerer seg direkte i fredsarbeidet

En annen årsak til at spesielt Upper Nile ble et satsningsområde for USAID og et område hvor NF opprettet tilstedeværelse i det fredsforhandlingene var begynt å få momentum, var at Upper Nile var kjerneområdet til nuer-folket. På det tidspunktet var det flere nuer-militser, blant annet Riek Machar sin fraksjon, som enten i samarbeid med regjeringen i Khartoum eller på egenhånd sto i opposisjon til SPLM/A, som var aktive og hadde sin rekrutteringsbase

---

<sup>73</sup> Garang og Zenawi sto for øvrig på hver sin side av borgerkrigen i Etiopia før Derg-regimets fall.

<sup>74</sup> Ken Miller, Intervju, 25.11.2020.

<sup>75</sup> Se kapittel 5.

<sup>76</sup> Sten Rino Bonsaksen, Intervju, 18.11.2020.

i området. Måltrettet arbeid i her var derfor forstått som en mulig måte å arbeide for en forsoning mellom enkelte av militsene og SPLM/A.

Bonsaksen forteller at NF involverte seg i området nettopp med målsetting om å legge til rette for en forsoning mellom partene. NF startet derfor med matvarehjelp og enkelte andre tjenester i de tradisjonelle nuer-områdene i Upper Nile. Ifølge Bonsaksen var dette «[...] en bevisst strategi for å få Machar til å skjønne at det kunne være fordelaktig å snakke sammen med sine brødre i SPLM/A».<sup>77</sup> Machar returnerte også til SPLM/A og John Garang den 6. januar 2002. Hvor mye av æren for det som skal tilskrives NF er vanskelig å si, men at det kan ha medvirket bør ikke utelukkes. Collins påpeker likevel at Machar på det tidspunktet hadde isolert seg fra tilnærmet alle andre mulige støttespillere, og sto i realiteten uten andre alternativer enn å søke tilbake til Garang.<sup>78</sup> NF var også delaktig i forhandlingene som førte en annen nuer-leder, Peter Gadet, tilbake til SPLM/A.<sup>79</sup>

Det kan virke som at dette initiativet var tilknyttet både det amerikanske og norske engasjementet i fredsforhandlingene.<sup>80</sup> I Hanssens bok fremkommer det at det i forkant hadde vært dialog mellom både den norske utsendingen, den amerikanske delegasjonen til fredsforhandlingene og NF. Etter å ha blitt lovet at merkostnader ville dekkes av USA, sannsynligvis kanalisert gjennom USAID, gikk Sten Rino Bonsaksen og Ken Miller i gang med å opprette kontakt med Machar og Gadet. Initiativet ble holdt strengt hemmelig både fra det internasjonale samfunnet, og NFs hovedkontor i Oslo var heller ikke orientert.<sup>81</sup> Sten Rino Bonsaksen understreker derimot at selv om det var mye dialog mellom partene, eksisterte det ikke noe offisielt oppdrag fra hverken norsk UD, den amerikanske delegasjonen eller USAID.<sup>82</sup> Dette viser uansett at NF helt tydelig rettet arbeidet sitt direkte inn mot å underbygge fredsforhandlingene, noe jeg vil hevde at de ville gjort uavhengig av om USAIDs eller andre donorers strategi vektla det. Etersom alle involverte parter på det tidspunktet etter alt å dømme var innstilt på å gjøre det som var i deres makt for å bidra til en fredsløsning. Det ser likevel ut som at USAs involvering i fredsforhandlingene og USAIDs strategi som var underordnet den totale amerikanske innsatsen, var utløsende for at NF fikk muligheten til å

---

<sup>77</sup> Sten Rino Bonsaksen, Intervju, 18.11.2020.

<sup>78</sup> Collins, *A History of Modern Sudan*, 249.

<sup>79</sup> Står også NFs bidrag til forsoning mellom partene hos Hanssen, *På livet løs*, 108-109.

<sup>80</sup> Norge med utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson var en viktig bidragsyter under fredsforhandlingene mellom SPLM/A og regjeringen i Khartoum.

<sup>81</sup> Hanssen, *På livet løs*, 106-109.

<sup>82</sup> Sten Rino Bonsaksen, Intervju, 18.11.2020.

involvere seg på nøyaktig denne måten, fordi det tillot at midler ble frigjort fra det amerikanske statsapparatet til nettopp et slikt initiativ.

### Matsikkerhetsprogrammet

Selv om NF i løpet av perioden hadde spredt seg betraktelig geografisk og på et tidspunkt var operasjonelle på et eller annet vis i alle av Sør-Sudans ti stater, i tillegg til grenseområdene mellom nord og sør, var fortsatt kjerneområdet for matsikkerhetsprogrammet med USAID sentrert i Lakes og Sentral-Ekvatoria (Yei og Kajo-Keji).<sup>83</sup> En ekstern evaluering utført av Noragric på NFs aktiviteter i Yei, Yirol og Rumbek fra 2002 omtaler NF og matsikkerhetsprogrammet som et av få programmer som hadde beveget fra «[...] short term relief [...]» videre mot å gjenoppbygging av sør-sudaneres egne «[...] household economies through local development in areas governed by SPLM». <sup>84</sup> Evalueringen konkluderte med at NFs arbeid innenfor matsikkerhet hadde vært «[...] a facilitator of social change for the better». <sup>85</sup> Matsikkerhetsprogrammet sammen med USAID hadde med andre ord ikke bare vist seg som banebrytende, men også gjennom sine kapasitetsbyggende elementer bidratt til en restaurering av flere husholdningers selvforsyningsevne.

USAIDs arbeid for å gjenetablere markedsvirksomhet og handelsruter i Vest- og Sentral-Ekvatoria, hadde som vist i kapittel 6 forbedret forholdene, men ifølge rapporten var det likevel fortsatt flere hindre som sto i veien for økonomisk utvikling i Sør-Sudan. NF hadde som vist i kapittel 5 tilrettelagt for frakt og salg av overskudskorn inne i Sør-Sudan. Denne praksisen skal ifølge rapporten imidlertid ha vært nede for telling rundt 2002 på grunn av fortsatt fraværende infrastruktur og transportproblemer i områdene rundt Yei, Rumbek og Yirol. På den andre siden hadde kvegpopulasjonen økt som følge av NFs veterinærtjeneste til et nivå som hadde tillatt eksport av kveg til Uganda. Et tiltak som hadde tilført lokalsamfunnene i Vest- og Sentral-Ekvatoria både medisiner og forbruksvarer som ellers var utilgjengelige i Sør-Sudan. <sup>86</sup>

Det at NFs praksis for å legge til rette for transport av overskuddsproduksjon ikke var i drift rundt 2002, kan kanskje kobles til noe både Sten Rino Bonsaksen og Marit Hærnes påpeker i hvert sitt intervju. Som nevnt i kapittel 6, oppfattet begge USAID som litt tilbakeholden når NFs matsikkerhetsprogram beveget seg mot å bli for «utviklende». Bonsaksen forteller at NF

---

<sup>83</sup> Ken Miller, Intervju, 25.11.2020.

<sup>84</sup> Shanmugaratnam mfl., «From Emergency Relief to Local Development and Civil Society building: A Review of Norwegian People's Aid's Interventions in Southern Sudan», 1.

<sup>85</sup> Shanmugaratnam mfl., «From Emergency Relief to Local Development and Civil Society building», 25.

<sup>86</sup> Shanmugaratnam mfl., «From Emergency Relief to Local Development and Civil Society building», 18-19.

ønsket å opprette et system for nettopp slik praksis med å frakte overskuddsmat til andre områder i Sør-Sudan, men at de under hans tid som stedlig representant, fikk et nei fra USAID på dette. Videre forteller Bonsaksen at han tror dette kan ha vært fordi maten bevilget av Office for Food For Peace til NFs matsikkerhetsprogram i all hovedsak var overskuddsvarer fra amerikanske bønder og at denne var nødt til å ha en mottaker.<sup>87</sup>

En nærmest identisk opplevelse hadde Hærnes som forteller at det virket som at USAID skulle ha «[...] omsetting for maisen sin» og var særlig opptatt av å «[...] kvitte seg med sitt overskuddslager [...]»,<sup>88</sup> noe som førte til at USAID tidvis trakk på bremsen. En slik oppfatning av at USAID «dumpet» mat gjennom NF som Hærnes beskriver, hadde ikke NFs nødhjelpskordinator Ken Miller. Han påpeker at ett tonn med mat levert gjennom NF i Sør-Sudan kostet den amerikanske skattebetaler «[...] ten times the value of the food at farmgate in Kansas»,<sup>89</sup> og i så fall ikke ville vært en kostnadseffektiv måte for å bli kvitt amerikanske bønders overskuddsproduksjon.

At USAID har vært et verktøy for å dumpe amerikansk overskudd på andre land eller utelukkende har hatt et insentiv om å skape nye markeder for amerikansk eksport, har vært en kritikk ført mot organisasjonen også av andre.<sup>90</sup> Hvorvidt det har vært tilfellet i Sør-Sudan skal ikke denne oppgaven svare på, men det må påpekes at det er åpenbart at USAID tidvis kan ha fremstått som å ha snakket med to stemmer. Gjenopprettingen av fungerende markeder i Sør-Sudan var i 1994 og i hver av USAIDs strategier siden, identifisert som det viktigste grepet for å revitalisere Sør-Sudans økonomi, kun forbigått av en fredsavtale. Som sett i kapittel 6 ved Prendergast og Scott sin rapport og som antydnet av Hærnes og Bonsaksen, så kan det likevel fremstå som at USAID selv i enkelte tilfeller var ansvarlig for å holde tilbake fremgang mot det som var sin egen uttalte målsetting. Hva som var den faktiske årsaken kan ikke kildemateriale besvare, men en konsekvens av det virker uansett å ha vært at USAID tidvis har lagt lokk på NFs ambisjoner om å gjøre matsikkerhetsprogrammet enda mer utviklingsorientert.

### IGAD-forhandlingenes avsluttende fase og strategiplanen for 2003 til 2005.

Machakos-protokollen og progresjonen i fredsforhandlingene satte virkelig preg på ordlyden i USAIDs egen strategiplan først fra 2003 og fremover. Strategidokumentet som ble publisert i

---

<sup>87</sup> Sten Rino Bonsaksen, Intervju, 18.11.2020.

<sup>88</sup> Marit Hærnes, Intervju, 08.11.2020.

<sup>89</sup> Ken Miller, Intervju, 25.11.2020.

<sup>90</sup> Se f.eks Kripke, *Food aid or hidden dumping?: Separating wheat from chaff.*

2003 uttalte klart og tydelig at «[f]or the first time in decades, optimism exists that a peace process may be leading to a comprehensive national settlement to the twenty-year civil war».<sup>91</sup> Et håp som i begynnelsen av 2000 var svakt, hadde med andre ord kraftig styrket seg i USAIDs øyne i løpet av de tre siste årene. Derfor endret også USAID sin overordnede målsetting til «[f]oundation established for a just and durable peace with broad participation of the Sudanese people».<sup>92</sup> Selv om utviklingen i fredsforhandlingene og amerikansk engasjement allerede hadde ført til endringer i USAIDs prioriteringer og økt USAIDs tilgjengelige midler til Sudan, var det altså først i 2003 at det førte til tydelig endring av USAIDs integrerte strategiplan sin utforming. En USAID-evaluering av borgerkrigen fra mai 2003, bare en måned før lanseringen av strategiplanen fra 2003, understrekte likevel at selv om «[...] ‘programmatics’ can help drive ‘diplomats’, it is useful not to be too far ahead of the diplomats».<sup>93</sup> Hvordan balanserte så USAID mellom å ikke komme fredsforhandlingene i forkjøpet, men samtidig legge forholdene til rette for en varig fred?

Den første årsrapporten etter strategien fra 2003 påpeker at fredsforhandlingene hadde resultert i bedre tilgang for nødhjelp og hadde gjort at flere hadde fått «[...] a taste of what life would be like under a peace agreement [...]» det siste året.<sup>94</sup> USA var fortsatt, ifølge årsrapporten, den eneste donoren som var villig til å finansiere utviklingshjelp, men planleggingen for en stor etterkrigspakke som ville øke utviklingshjelpen til landet betraktelig var allerede påbegynt i samspill med andre donorer.<sup>95</sup> Så selv om USAID allerede brukte flere av sine verktøy holdt de, sammen med resten av donorsamfunnet, fortsatt tilbake «det tunge skytset» til etter en endelig fredsavtale var signert. Det var heller ingen særlig omfattende endringer eller nye tiltak fra USAID i perioden mellom 2003 og 2005, men enkelte var det. Disse vil bli diskutert under.

Den påfølgende årsrapporten vektla at det hadde vært fremgang på flere områder. Foruten en samlet leveranse på 263 870 tonn mat gjennom PL480, hadde USAID også bidratt til blant annet grunnleggelsen av et statistisk sentralbyrå for de SPLM/A-kontrollerte områdene og et institutt som tilbydde mikrofinansielle tjenester. Dette var ifølge rapporten to tiltak som leverte tjenester etter internasjonale standarder. I tillegg finansierte USAID et infrastrukturprosjekt utført av Verdens matvareprogram (WFP), som både restaurerte

---

<sup>91</sup> USAID, *Interim Strategic Plan For Sudan, 2004-2006*, 2003.

<sup>92</sup> USAID, *Interim Strategic Plan For Sudan, 2004-2006*, 2003.

<sup>93</sup> USAID, *Sudan Conflict Vulnerability Analysis*, 2003.

<sup>94</sup> USAID, *Sudan Annual Report FY 2004*, 2004.

<sup>95</sup> USAID, *Sudan Annual Report FY 2004*, 2004

nøkkelveier for handel, men også spesifikt veier som koblet sammen forskjellige etniske grupper for å øke samhandling og samarbeid på tvers av Sør-Sudans mange etnisiteter.<sup>96</sup> Enkelte nye prosjekter ble altså iverksatt etter USAIDs strategiplan fra 2003, men de fleste var prosjekter som falt utenfor NFs samarbeid med USAID og påvirket derfor ikke NFs arbeid. En fredsavtale var imidlertid rett rundt hjørnet.

Den 9. januar 2005 ble en endelig fredsavtale signert av John Garang og Ali Osman Taha og markerte en slutt på 33 år med krig. En avtale som i USAIDs øyne dessverre ble overskygget av situasjonen i Darfur.<sup>97</sup> NF sendte sine representanter som overvar seremonien i Nairobi, mens Halle Jørn Hanssen og Sten Rino Bonsaksen, som begge ga seg i NF rundt 2003, var personlig invitert av John Garang.<sup>98</sup> Bare et halvt år etter at fredsavtalen ble signert, døde SPLM/A-leder John Garang. Omleggingen av bistanden til Sudan og Sør-Sudan etter fredsavtalen, er utenfor denne oppgavens horisont, men Ken Miller tilbyr sin tolkning av situasjonen som fulgte signeringen av fredsavtalen i 2005 og Garangs død. På spørsmål om utsikten for fred, fredsavtalen og muligheten for et uavhengig Sør-Sudan etter den planlagte folkeavstemningen i 2011 påvirket bistanden, svarte Miller:

Well, don't overlook the catastrophic fact that when John Garang died, in July 2005, the whole vision of the movement [SPLM/A] – a large part of it – died with him [...]. I think that the international community, including NPA [Norsk Folkehjelp] and all of us, underestimated the damage that it was going to cause. So, on the one hand people talked the talk, they knew what the donors and the international community wanted to hear, but they did very much the opposite. You had wholesale corruption at an unprecedented level. You had qualified South Sudanese that were ready to come from diaspora and participate, yet few were given the opportunities. [...] So, even with the best will of the world, whether USAID or NPA, it was sort of an unstoppable force that brought the country to its knees.<sup>99</sup>

## Delkonklusjon

Ett årtusen som i NFs øyne ikke fremsto som særlig håpefullt for Sudan og Sør-Sudan i 1999, endte i 2005 med en historisk fredsavtale. USAIDs strategiplan fra 2000 falt derfor også på mange måter mellom to stoler. På den ene siden ble det observert positiv utvikling som kunne

---

<sup>96</sup> Selv om denne rapporten oppgir 2005 som utgivelsesdato, dekker den kun USAIDs arbeid i 2004; USAID, *Sudan Annual Report FY2005*, 2005.

<sup>97</sup> USAID/OFDA, *Annual Report 2005*, 2006.

<sup>98</sup> Hanssen, *På livet løs*, 197.

<sup>99</sup> Ken Miller, Intervju, 25.11.2020.



rettferdiggjøre en økt satsning innenfor enkelte av deres programområder, men på den andre siden sto fredsforhandlingene fast rundt strategiplanens lansering. Strategiplanene for år 2000 representerte derfor i all hovedsak videreføring fra forrige strategiplan, med unntak av en begynnende geografisk forskyving. Ved administrasjonsskifte i 2001 fikk borgerkrigen i Sudan økt oppmerksomhet. Denne ble deretter forsterket av 9/11-angrepene og selv om det er noe diskusjon om hvorvidt USA faktisk anvendte Sudans terrorkobling aktivt mot regjeringen i Khartoum for å presse frem bevegelse i fredsforhandlingene, er likevel faktum at under ett år etter terrorangrepene ble Machakos-protokollen signert. Dette var det første virkelige skrittet mot fred siden starten av 90-tallet.

9/11-angrepene endret ikke nødvendigvis direkte rammevilkårene for USAIDs bistand i Sudan som sett i andre land, men heller indirekte i den forstand at de virket som en katalysator, for at fredsforhandlingene akselererte. Det er også først og fremst bevegelse i fredsforhandlingen som endret premissene for bistand i Sudan, for USAID, så vel som NF. Etersom NF forble utenfor USAIDs sine større utviklingssatsninger som STAR-programmet og The Sudan Peace Fund, fikk ikke organisasjonen nye arbeidsoppgaver direkte tilknyttet fredsforhandlingene fra USAID. Her brukte USAID andre samarbeidspartnere som Catholic Relief Services, Pact og UNICEF. Matsikkerhetsprogrammet til NF, som fortsatt var kjernen av samarbeidet, fortsatte i samme spor som tidligere. Uten at en god forklaring har blitt gitt på hvorfor, kan det virke som at USAID tidvis har holdt tilbake NFs ambisjoner for matsikkerhetsprogrammet.

Fredsforhandlingens fremgang åpnet også opp handlingsrommet for USAID og NF på steder de tidligere ikke hadde vært like aktiv. NFs omdreining mot Upper Nile sammenfaller med at USAID gjorde dette til et av sine satsningsområder, men uten at det nødvendigvis i denne oppgaven tolkes som et resultat av USAIDs strategi. Dette område hadde på det tidspunktet enkelt og greit det klart største behovet på grunn av krigføringen som fortsatt pågikk der. På samme tid blokkerte regjeringen i Khartoum OLS fra å få tilgang. Derfor var NF en av få organisasjoner som på dette tidspunktet både hadde det nødvendige apparatet og sto fritt til å handle på tross av regjeringens bistandsnekt. Likt som vist i kapittel 5 var det tydelig slik som Sten Rino Bonsaksen påpekte, at USAID og NF var samkjørte i sin forståelse av hva som var viktigst for bistandsarbeidet i Sør-Sudan, nemlig å redde liv.

Selv om offisielle prosjekter direkte tilknyttet fredsforhandlingene ikke ble utført på vegne av USAID, rettet også NF arbeidet sitt inn for å underbygge progresjonen mot fred. Som påpekt,

var dette noe NF formodentlig ville gjort uavhengig av hva andre donorer mente om saken. I likhet med resten av bistandssamfunnet, var NF klar på at kun en fredsavtale ville representere en varig løsning på Sør-Sudans humanitære krise. NFs arbeid for forsoning mellom Garang, Machar og Gadet ble likevel først mulig etter at USA, sannsynligvis gjennom USAID, sa seg villige til å finansiere tiltaket.

Ken Millers noe dystre tolkning, naturligvis preget av situasjonen Sør-Sudan har vært i siden utbruddet av en ny borgerkrig i 2013, setter punktum for denne analysen. Sør-Sudan opplevde hverken den fredstiden eller utviklingen som sivilbefolkningen i Sør-Sudan, bistandsorganisasjoner og donorer drømte om i det fredsavtalen ble signert.

## Kapittel 8: Oppsummering og konklusjon

I denne masteroppgaven har jeg undersøkt Norsk Folkehjelp (NF) og United States Agency for International Development (USAID) sin relasjon og samarbeid i Sør-Sudan fra forberedelsene av den første store samarbeidsavtalen mellom partene i 1993 til en fredsavtale i borgerkrigen var faktum i 2005. Et sentralt poeng under undersøkelsen har vært å også se hvordan forholdet mellom de to partene utviklet seg gjennom perioden, særlig i lys av hendelser i Sudan, Sør-Sudan, så vel som USA. Dette for å kunne svare på problemstillingen: *Hva var USAIDs bistandsstrategi i Sør-Sudan mellom 1993 og 2005, og hvordan har den hatt innvirkning på Norsk Folkehjelps Sør-Sudan-program i samme periode?*

I første analysekapittel, kapittel 5, så vi hvordan USAID av sammensatte årsaker la om strategien fra å utelukkende levere og distribuere nødhjelp, oftest i form av mat, til å innrette strategien etter ideen om *the relief-development continuum*. Det førte til at nødhjelpen, som fortsatt var dominerende formen for bistand til Sør-Sudan, fikk preg av mer langsiktig utvikling, samt at verktøy og begreper oftest sett innenfor utviklingshjelpen også ble førende for nødhjelp. Dette idégrunnlaget og måten å bedrive bistand på i komplekse kriser, slik som Sudan og Sør-Sudan, var NF representert av stedlig representant Helge Rohn helt på linje med. Med andre ord hadde USAID og NF en felles tilnærming allerede i utgangspunktet. Dette, i tillegg til at nødhjelpsbehovet i Sør-Sudan forble udekket, førte til at NF fikk den største avtalen gitt til en ikke-amerikansk organisasjon fra USAID noensinne på det tidspunktet. Denne oppgaven har likevel forsøkt å argumentere for at i den første perioden mellom 1994 og 1997 ikke medførte noen vesentlig påvirkning på NFs arbeid.

Til tross for at USAID ble en helt klart dominerende donor og var i posisjon til å utøve slik påvirkning, fortsatte NF å arbeide etter det mønsteret som de ønsket selv. Et mønster som begge organisasjonene i stor grad var enige om og som la grunnlag for en tett relasjon mellom deres kontorer i Nairobi. Innenfor enkelte typer arbeid var til og med NF aktive forut for USAID sin strategiutforming, særlig i deres samarbeid med Sudan Relief and Rehabilitation Agency (SRRA) og Sudan Medical Care (SMC), et arbeid USAID og resten bistandssamfunnet rundt Sudan og Sør-Sudan etter hvert også oppfattet nødvendigheten av. NFs selvbestemmelse var også basert på deres posisjon i informasjonsflyten fra Sør-Sudan, ettersom det var NF i samråd med SRRA som foretok behovsundersøkelser og satt på oppdatert informasjon fra felten, ikke USAID. Faktum er likevel at NF sitt Sør-Sudan-program aldri hadde fått den størrelsen og rekkevidden det etter hvert fikk, uten at en slik

samarbeidsavtale ble inngått. Slik påvirket USAIDs strategi fra 1994 helt klart hele NFs Sør-Sudan-program og bidro til å befeste NF sin allerede sterke posisjon i Sør-Sudan.

I det andre analysekapittelet, kapittel 6, så vi at omstendighetene rundt borgerkrigen og i USA endret seg. SPLM/A tok tilbake kontroll over store deler av Sør-Sudan og flere steder, særlig Vest-Ekvatoria, opplevde stabilitet. Forholdene i Sør-Sudan i samspill med at blikket rettet seg mot konflikten, gjorde at offisiell utviklingshjelp til Sør-Sudan under STAR-programmet ble igangsatt av USAID. Dette var nok først og fremst en politisk motivert beslutning, men der utviklingen det siste året før lanseringen av den integrerte strategiplanen i 1997 rettferdiggjorde beslutningen fra et bistandsperspektiv. Den politiske konteksten på tidspunktet ser ut til å ha gitt utslag i USAIDs strategi, som var mer retningsbestemt enn foregående periode. Til tross for at fred var et godt stykke utenfor horisonten, skulle USAIDs arbeid i større grad rettes inn mot å forberede Sør-Sudan på en overgang fra krig til fred.

Av forskjellige årsaker flyttet imidlertid NF programmet vestover og kjerneområdet ble fra 1997 og fremover områdene sentrert rundt Yei og Kajo-Keji i Sentral-Ekvatoria. NFs beslutning om å drive virksomhet i disse regionene kan knyttes nokså direkte til USAIDs strategi. Nettopp disse områdene var utpekt av USAID som knutepunkt for handelsruter og derav essensielle for å gjenopprette fungerende markeder, og NF virksomhet her kan derfor sees som en følge av USAIDs strategi. Spesielt siden det fra kildemateriale fremstår som en beslutning som USAID var den førende parten bak. Det er likevel ikke særlig grunn til å tro at NF ikke hadde etablert seg i dette område på et senere tidspunkt uansett, eller på noen måte motsatte seg USAIDs målsetting om å gjenetablere fungerende markeder. Til tross for det, fremstår USAID som å i større grad direkte påvirke NFs arbeid mellom 1997 og 2000 sammenlignet med perioden før. NFs matsikkerhetsprogram ble plassert innenfor rammen av USAIDs helhetlige utviklingssatsning, men likevel uten at USAIDs nye integrerte strategiplan eller gjenopptatte bruk av utviklingshjelp som verktøy, førte til noen store endringer i NFs faktiske arbeid.

I tredje og siste analysekapittel, kapittel 7, så vi at situasjonen i Sudan og Sør-Sudan ble tolket ulikt av USAID og NF ved inngangen til det nye årtusen. USAID hadde et mer positivt syn på utviklingen mot slutten av forrige strategiperiode, men var likevel tilbakeholden i strategiplanen. Den lanserte strategiplanen i 2000 representerte nærmest utelukkende videreføring fra forrige strategiperiode, men utvidet likevel de USAID-finansierte aktivitetene til de omstridte grenseområdene. Administrasjonsskifte i 2001 signaliserte starten

på en energisk amerikansk deltakelse i fredsforhandlingene, noe som ble forsterket av 9/11-angrepene kort tid etter. Machakos-protokollen signert i 2002 medførte at USAIDs strategiplan fra 2000 i realiteten var utdatert med tanke på de nye rammebetingelsene for bistand i Sudan og Sør-Sudan.

Til tross for at 9/11-angrepene ga USAID som organisasjon ny sikkerhetspolitisk legitimitet, medførte ikke det at bistanden ble knyttet til terrorbekjempelse i Sudan og Sør-Sudan, som sett i for eksempel Kenya. I stedet kan arbeidet mot en fredsløsning tolkes som den mest hensiktsmessige måten for USAID å koble seg til Bush-administrasjonens forsterkede målsettingen om terrorbekjempelse. Etter at protokollen var signert og optimismen rundt fredsforhandlingene spredte seg hos alle involverte parter, ble USAIDs fremste oppgave i stedet å knytte bistanden sin inn mot fredsforhandlingene, en oppgave de fikk mer midler fra Kongressen og Utenriksdepartementet for å gjennomføre. Oljeinteresser, noe USA generelt har blitt beskyldt for å la styre sine utenrikspolitiske mål og beslutninger, virker heller ikke å ha hatt særlig innflytelse på USAIDs strategi. Selv om fokuset flyttet seg mot de oljerike-områdene, også NFs operasjon, var dette etter alt å dømme styrt av at disse var blitt konfliktenes sentrum. Dette medførte at konsentrasjonen av nødhjelpsbehov var størst i nettopp dette området ved omleggingen.

For NF resulterte USAIDs geografiske omlegging fra 2000 i at organisasjonen på et tidspunkt hadde tilstedeværelse i alle av Sør-Sudans ti stater. NF opprettet også en stor grenseoverskridende rute fra Etiopia og inn i sørlige Blue Nile og Upper Nile, noe som ikke var blitt gjort siden tidlig 90-tallet. Denne ekspansjonen av NFs operasjon hadde sannsynligvis ikke blitt mulig, i hvert fall ikke i samme omfang, dersom USAID ikke hadde lagt om strategien. Det må imidlertid poengteres at de to organisasjonene fortsatt var enige i hva som var deres aller viktigste arbeidsoppgave: Å etter best mulig evne avhjelpe de omfattende behovene som eksisterte på tvers av Sør-Sudan og Sudan.

USAID finansierte mellom 1998 og 2005 en rekke tiltak direkte tilknyttet de overordnede fredssamtalene under IGAD mellom SPLM/A og regjeringen i Khartoum. Det som av USAID selv ble forstått som mest suksessfulle var de diverse forsoningssamtaler på lokalt nivå mellom ulike etniske grupper. NF ble på sin side involvert i sitt eget fredsinitiativ. Selv om det var dialog i forkant der representanter for USA og USAID, samt at disse sa seg villige til å dekke NFs fredsinitiativ, fremstår det likevel som at det var NFs eget forslag. Uten at det er garantert at disse midlene ble kanalisert gjennom USAID, virker det sannsynlig at dette ville

bli tilbakebetalt innenfor den samarbeidsavtalen som eksisterte. Hvorvidt initiativet hadde blitt noe av om USAID ikke hadde gått med på å dekke merkostnader, er kanskje mindre sannsynlig. Det er dermed mulig å se USAIDs strategi om å støtte tiltak som underbygget til fred, som viktig for å muliggjøre NFs eget fredsinitiativ.

For å konkludere: Det er helt klart at USAIDs bistandsstrategi igjennom denne oppgavens tidsrom har påvirket NFs Sør-Sudan-program. Men ikke nødvendigvis på de måter som en opprinnelig kunne forestilt seg. Til tross for å være en betydelig mottaker av bevilgninger fra USAID, resulterte ikke USAIDs gradvise overgang mot å vektlegge utviklingsforetak, i en tilsvarende utvikling hos NF. Dette virker ikke å ha vært et resultat av at NF ikke ønsket å bedrive utviklingshjelp, men heller det at USAID valgte andre kanaler for denne typen arbeid. USAIDs strategi var tidvis førende for hvor NF fikk mulighet til å arbeide og samtidig ivareta sin finansiering, men hvordan det ble arbeidet forble i stor grad opp til NF selv. Det som kanskje mest av alt preget samarbeidets natur var de tette relasjonene mellom de to organisasjonenes kontorer som ble bygget tidlig og som varte gjennom hele perioden. Dette er sannsynligvis også årsaken til at enighet ser ut til å ha preget samarbeidet fra oppstart til denne oppgavens punktum. Mellom to så samstemte partnere er det vanskelig å påvise sterk grad av ideologisk eller annen påvirkning.

### Var NFs funksjon innenfor USAIDs strategi hemmende for deres ambisjoner om å drive utviklingshjelp?

Enda NF hadde enkelte mer utviklingsorienterte programmer, der også USAID uregelmessig bidro med mindre finansiering, samt at matsikkerhetsprogrammet var påvirket av tanken om *the relief-development continuum*, virker det som at USAID hadde en ganske bestemt oppfatning av NF som en nødhjelpsaktør innenfor deres strategi. Selv om NF sitt arbeid var plassert innenfor USAIDs utviklingsplan, mottok ikke NF en eneste bevilgning fra USAID til å bedrive det USAID selv definerte som utviklingshjelp. I tillegg ble ikke noe varig eller stort samarbeid inngått mellom USAID og NF rundt sistnevntes mer utviklingsorienterte programmer som for eksempel samfunnsutviklingsprogrammet. Hvorvidt det noen gang var aktuelt at NF skulle være en forvalter innenfor STAR-programmet er usikkert, men om NF ble definert som en nødhjelpsaktør av USAID kan det forklare hvorfor et slikt samarbeid uteble. NF kan også ha vært en for kontroversiell aktør med tanke på deres solidariske standpunkt i konflikten til å bli brukt som forvalter innenfor USAIDs utviklingssatsning.

Som sett i kapittel 5 var det en utbredt forståelse hos NF, om at de hadde en tydelig funksjon for USAID både som organisasjon utenfor OLS og inn mot noen av de vanskeligere områdene i Sør-Sudan. Som diskutert i kapittel 6 og 7 oppsto det imidlertid senere en oppfatning hos NF om at når det kom over mot et utviklingsstadium, ble USAID mer tilbakeholden. Dette kan kanskje tyde på at denne rolleforståelsen som stod sterkt ved samarbeidets oppstart, hos NF ble utvisket med tiden, mens den ble vedlikeholdt hos USAID. Noe som i så fall kan forklare hvorfor NF tidvis oppfattet USAID som å tale med to tunger. USAIDs overordnede strategi gikk mot mer utvikling, men de så fortsatt NF hovedsakelig som en nødhjelpsaktør, og min tolkning er at USAID derfor ønsket at NF skulle prioritere denne siden av deres samarbeid.

### Var NF i posisjon selv til å utøve innflytelse?

Et underspørsmål som også tidvis har blitt utforsket i denne oppgaven er hvorvidt NF faktisk kan ha hatt innvirkning på amerikansk sudanpolitikk. Det er etter min oppfatning ikke utenkelig at de kan ha vært tilfelle. NF var ved flere anledninger den organisasjonen som ble brukt av det amerikanske statsapparatet for å innsyn i Sør-Sudan. De var også et bindeledd i informasjonsstrømmen gjennom egen rapportering, tilrettelegging av tilgang for medier og via høringer i Kongressen. Alle disse kanalene brukte NF aktivt gjennom hele denne oppgavens periode, en periode hvor vi også tydelig ser at enkelte av standpunktene NF hadde, fikk gjenklang hos amerikanske lovgivere og beslutningstakere. Det var likevel nok av personer som sto nærmere maktens korridorer i USA og som hadde samme oppfatning av konflikten som NF, og dermed var bedre posisjonert for å utøve slik innflytelse. På bakgrunn av Stoddards funn i sin bok, kan det likevel hevdes en ting: *Dersom* det var en ikke-statlig organisasjon i Sør-Sudan som hadde forutsetning for å utøve en slik innflytelse, så var det NF.

## Kilde- og Litteraturliste

### USAID Kilder

**Alt materiale på USAID brukt i analysen er hentet fra Development Clearinghouse**

**Experience:** <https://dec.usaid.gov/dec/content/search.aspx>

Anderson, Don, Barbara Herwaldt, Richard Huntington, Richard Longhurst, Brad Micheals. *Evaluation of U.S humanitarian assistance strategy for Southern Sudan - final report*, 1995. [ID: PD-ABP-943].

Anderson, Mary B. *Report on the clinic on linking relief and development, January 6-8, Nairobi, Kenya*. 1997 [ID: PB-AAB-308].

Farnsworth, Catherine, Larry Meserve, Carolyn Mutamba, Valerie Newsom. *BHR Portfolio Review Southern Sudan*. 1996 [ID: PD-ACS-435].

Danforth, John. *Report to the President of The United States on the outlook for peace in Sudan*, 2002. [ID: PC-AAB-158].

D'Silva, Brian, Anne O'Toole Salinas. *Evolution of a Transition Strategy and Lessons Learned: USAID Funded Activities in the West Bank of Southern Sudan, 1993 to 1999*. 1999. [ID: PN-ACF-763].

Dembowski, D. E, Samy Nadify, Judy Schorscher, H. Shar, Sean Walsh. *Final Report: Evaluation Of The Sudan Transitional Assistance For Rehabilitation (STAR) Program*. 2002. [ID: PD-ABW-919].

Gregory C. Gottlieb, *Transitions from Relief to Rehabilitation: Lessons learned and the Role of Capacity Building*, 1996 [ID: PN-ADQ-730].

Halperin, H. Morton, James Michel. *Interagency Review of U.S Government Civilian Humanitarian & Transition Programs*. 2000. [ID: PD-ABW-490].

Pact, *Quarterly Report September 19, 2002-December 31, 2002*. 2003. [ID: PD-ACA-623].

Prendergast, John og Scott, Colin. *Aid With Integrity. Avoiding the Potential of Humanitarian Aid to Sustain Conflict: A Strategy for USAID/BHR/OFDA in Complex Emergencies*. Mars, 1996. [ID: PN-ACA-724].

Salinas, Anne O'Toole. *Why is This Happening Again? The Famine in Sudan: Lessons Learned*. 1998. [ID: PN-ACF-992].



USAID/Bureau of Africa, *Program, Activity and Reference Information. Volume 2 Nigeria-Zimbabwe and Regional Programs*. 2002. [ID: PD-ABX-290].

USAID, *Interim Strategic Plan For Sudan, 2004-2006*, 2003. [ID: PD-ABY-645]

USAID: Regional Inspector General, Everette B. Orr. *Audit of REDSO/ESA's P.L. 480 Title II Program in Southern Sudan*. 1995. [ID: PD-ABM-009].

USAID: Office of Inspector General, David M. Conner. *Audit Report of USAID's Activities*, 1997. [ID: PD-ABP-704].

USAID, *FY1996 Country Action Plan For Sudan*, 1994. [ID: PD-ABN-924].

USAID, *Sudan Annual Report FY 2004*, 2004. [ID: PD-ACA-046]

USAID, *Sudan Annual Report FY 2005*, 2005. [ID: PD-ACD-881]

USAID, *Sudan Complex Emergency Situation Report #2, Fiscal Year 2001*, 2001. [ID: PN-ACM-783]

USAID, *Sudan Complex Emergency Situation Report #1, Fiscal Year 2003*, 2002. [ID: PN-ACQ-879].

USAID, *Sudan Complex Emergency Situation Report #1, Fiscal Year 2004*, 2003. [ID: PN-ACU-646].

USAID, *Sudan R4-Like Document: Sudan Integrated Strategic Plan A Progress Report*. 1999. [ID: PD-ABR-397].

USAID, *Sudan Results Review And Resource Request (R4)*. 2000. [ID: PD-ABS-154].

USAID, *Sudan Results Review and Resource Request (R4)*. 2001. [ID: PD-ABT-633].

USAID: REDSO/ESA, *Results Review and Resource Request (R4) FY 2001*. 1999. [ID: PD-ABR-395].

USAID, *Interim Strategic Plan For Sudan, 2004-2006*, 2003. [ID: PD-ABY-645].

USAID, *U.S Government Integrated Strategic Plan: Assistance to Sudan 2000-2002*. 2000. [ID: PD-ABU-209].

USAID/OFDA, *Annual Report 1993*, 1994. [ID: PN-ABS-308].

USAID/OFDA, *Annual Report 1994*, 1995. [ID: PN-ABW-956].

USAID/OFDA, *Annual Report 1995*, 1996. [ID: PN-ABZ-121].

USAID/OFDA, *Annual Report 1996*, 1997. [ID: PN-ACB-948].

USAID/OFDA, *Annual Report 1997*, 1998. [ID: PN-ACC-889].

USAID/OFDA, *Annual Report 1998*, 1999. [ID: PD-ABS-227].

USAID/OFDA, *Annual Report 1999*, 2000. [ID: PD-ABS-450].

USAID/OFDA, *Annual Report 2000*, 2001. [ID: PD-ABT-656].

USAID/OFDA, *Annual Report 2001*, 2002. [ID: PD-ABW-905].

USAID/OFDA, *Annual Report 2002*, 2003. [ID: PD-ACA-303].

USAID/OFDA, *Annual Report 2003*, 2004. [ID: PD-ACA-555].

USAID/OFDA, *Annual Report 2004*, 2005. [ID: PD-ACF-519].

USAID/OFDA, *Annual Report 2005*, 2006. [ID: PD-ACH-800].

#### NF Kilder:

Fra Helge Rohn, tilsendt:

Norsk Folkehjelp, *Southern Sudan Programme*, 1992.

Norsk Folkehjelp, *Southern Sudan Programme*, 1993.

Norsk Folkehjelp, *Southern Sudan Programme*, 1994.

Norsk Folkehjelp, *Southern Sudan Programme*, 1995.

Norsk Folkehjelp, *Southern Sudan Programme*, 1996.

Norsk Folkehjelp, *Annual Report 1993*, 1994.

Norsk Folkehjelp, *Annual Report 1994*, 1995.

Norsk Folkehjelp, *Annual Report 1995*, 1996.

Norsk Folkehjelp, *Agricultural Assesment Yirol County 18-28 Nov*, 1994.

Norsk Folkehjelp, *Emergency Operational Plan for Southern Sudan: A combined agricultural rehabilitation and food relief programme*, 1995.

Fra det norske utenriksdepartementets arkiver, tilsendt:

Norsk Folkehjelp, *Annual Report 1996*, 1997.

Norsk Folkehjelp, *Annual Report 1999*, 2000.

Norsk Folkehjelp, *Southern Sudan Programme Mid Year Report*, 1996

Norsk Folkehjelp, *1st Quarter Report: Southern Sudan Programme*, 1997.

Norsk Folkehjelp, *1st Quarter Report: Southern Sudan Programme*, 1998.

Norsk Folkehjelp, *Narrativ- og Regnskapsrapport til Utenriksdepartementet for år 1997*, 1998.

Fra Ken Miller, tilsendt:

Norsk Folkehjelp, *Shipping records 1994-2009*.

### Intervjumateriale

Marit Hærnes, Intervju, 08.11.2020.

Helge Rohn, Intervju, 12.11.2020.

Sten Rino Bonsaksen, Intervju, 18.11.2020.

Lars Johan Johnsen, Intervju, 19.11.2020.

Ken Miller, Intervju, 25.11.2020.

Halle Jørn Hanssen, Intervju, 23.03.2021.

### Litteratur

Aspøy, Arild. *De fattiges leiesoldat: Hjelparbeideren Egil Hagen*. Oslo: J.W. Cappelen, 1992.

Bishop, J. «USAID: Saved at the Cliff Edge?», *Humanitarian Exchange*, no. 19, September 2001.

Buchanan-Smith, Margaret og Simon Maxwell. «Linking Relief and Development: An Introduction and Overview». *IDS Bulletin*, Volum 25: Nr.4 (1994): 2-16. Sett 11.04.2020.  
<https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.1994.mp25004002.x>

Burr, J. Millard og Collins, Robert O. *Requiem for the Sudan: War, Drought, & Disaster Relief on the Nile*. Boulder: Westview Press, 1995.

Collins, Robert O. *A History of Modern Sudan*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

COWI, *Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan*, Oslo: Utenriksdepartementet, 1997.

COWI, *Verification of the Norwegian People's Aid's Activities in the Sudan*, Upublisert, 1997.

Dahle-Piene, Bibiana. *Norge i Sudan: På bunnen av Sola*. Oslo: H. Aschehoug & co, 2014.

Essex, Jamey. *Development, Security, and Aid: Geopolitics and Geoeconomics at the U.S Agency for International Development*. Athens: The University of Georgia Press, 2013.

Groth, Anne Marie. «Frivillige bistandsorganisasjoner som aktører i norsk utenrikspolitikk: En studie av Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelps nødhjelpsarbeid i Sudan». Upublisert Masteroppgave. Universitetet i Oslo, 1995.

Grove, Knut og Heiret, Jan. «Å arbeida med munnlege kjelder» I *Historikerens Arbeidsmåter* redigert av Leidulf Melve og Teemu Sakari Ryymin, 122-147. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.

Hanssen, Halle Jørn. *På Livet Løs: Med Norsk Folkehjelp i Sudan*. Oslo: Skyline Forlag, 2015.

Hills, Alice. «Trojan Horses? USAID, Counterterrorism and Africa's Police». *Third World Quarterly*, Vol.27, No.4, (2006): 629-643. Tilgjengelig på:  
<https://www.jstor.org/stable/4017728>

Hinds, R. «Relationship between humanitarian and development aid» (GSDRC Helpdesk Research Report 1185). Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham, 2015.

Human Rights Watch, *Sudan, Oil, and Human Rights*, 2003. Tilgjengelig på:  
<https://www.hrw.org/report/2003/11/24/sudan-oil-and-human-rights> [sett: 03.04.2021]

Human Rights Watch, *Famine in Sudan: The Human Rights Causes*, 1999. Tilgjengelig på:  
<https://www.refworld.org/docid/3ae6a8030.html> [sett: 05.04.2021]

Johnson, Douglas H. *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. Bloomington: Indiana University Press, 2003.

Karim, Ataul, Mark Duffield, Susanne Jaspars, Aldo Benini, Joanna Macrae, Mark Bradbury, Douglas Johnson, George Larbi, og Barbara Hendrie. *Operation Lifeline Sudan (OLS): A Review*. For donor governments and UN Department of Humanitarian Affairs (DHA), 1996.

Kripke, Gawain. *Food aid or hidden dumping?: Separating wheat from chaff*. Oxfam International: 2005.

Lancaster, Carole. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LeRiche, Matthew, and Matthew Arnold. *South Sudan: from Revolution to Independence*. New York: Oxford University Press, 2013.

Macrae, Joanne. *Aiding Recovery? The Crisis of Aid in Chronic Political Emergencies*. London: Zed Books Ltd, 2001.

Minear, Larry, Tabyiegen Agnes Abuom, Eshetu Chole, Kostu Manibe, Abdul Mohammed, Jennefer Sebstad, and Thomas G. Weiss. *Humanitarianism under Siege: a Critical Review of Operation Lifeline Sudan*. 1st ed. Trenton, New Jersey: Red Sea Press, 1991.

Morgenthau, Hans. «A Political Theory of Foreign Aid» *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2 (1962), 301-309.

Moro, Leben Nelson. «Oil, War and Forved Migration in Sudan». *St. Antony's International Review* Vol. 2, no. 1 (Mai 2006): 75-90. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26227025>

Petterson, Donald. *Inside Sudan: Political Islam, Conflict, and Catastrophe*. Boulder: Westview Press, 1999.

Rolandsen, Øystein. *Guerilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 2005.

Rone, Jemera. «Sudan: Oil & War». *Review of African Political Economy* 30, No. 97, (September 2003): 504-510. <https://www.jstor.org/stable/4006994>

Shanmugaratnam, N. Daniel Mamer, Micheal Roberto Kenyi. *From Emergency Relief to Local Development and Civil Society Building: A Review of Norwegian People's Aid's Interventions in Southern Sudan*. Ås: Noragric, 2002.

Stoddard, Abby. *Humanitarian Alert: NGO Information and Its Impact on US Foreign Policy*, Bloomfield: Kumarian Press, 2006.

Stoddard, Abby. «Trends in US humanitarian policy». *The New Humanitarianisms: A review of trends in global humanitarian action*. Redigert av Joanne Macrae. Overseas Development Institute, 2002.

Tvedt, Terje. *Utviklingshjelp, Utenrikspolitikk og Makt: Den norske modellen*. 2.Utgave. Oslo: Gyldendal, 2009.

Viksveen, Thor. *Folk forandre verden: Norsk Folkehjelp 75 år*. Oslo: Pax Forlag, 2014.

Young, John. *The Fate of Sudan: The Origins and Consequences of a Flawed Peace Process*. London: Zed Nooks Ltd, 2012.

### Nyhetsartikler

Battiata, Mary. «Gruff Norwegian tailors efforts to deliver, not delay, food aid». *The Washington Post*. 05.03.1989.

<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1989/03/05/gruff-norwegian-tailors-efforts-to-deliver-not-delay-food-aid/92e51838-a862-41b3-91c2-4071d583a556/>

Bonner, Raymond. «Aid for Sudan's Hungry Keeps War Well Fed». *The New York Times*. 11.10.1998. <https://www.nytimes.com/1998/10/11/world/aid-for-sudan-s-hungry-keeps-war-well-fed.html?searchResultPosition=190>

Crossette, Barbara. «Sudan at U.N., Fails to Win Council Seat» *The New York Times*. 11.10.2000. <https://www.nytimes.com/2000/10/11/world/sudan-at-un-fails-to-win-council-seat.html?searchResultPosition=74>

Crossette, Barbara. «To-the-Wire Fighting for U.N. Seats; U.S. Tries to Block Sudan» *The New York Times*. 06.10.2000. <https://www.nytimes.com/2000/10/06/world/to-the-wire-fighting-for-un-seats-us-tries-to-block-sudan.html?searchResultPosition=71>

Crossette, Barbara. «U.S Offers Data to Link Sudan to Plot». *The New York Times*. 04.04.1996. <https://www.nytimes.com/1996/04/04/world/us-offers-data-to-link-sudan-to-plot.html?searchResultPosition=502>

Hamilton, Rebecca. «Special Report: The wonks who sold Washington on South Sudan». *Reuters*. 11.07.2012. <https://www.reuters.com/article/us-south-sudan-midwives-idUSBRE86A0GC20120711>

Lacey, Marc. «Africa: Sudan: Egyptian Leader Warns Against Split» *The New York Times*. 29.08.2002. <https://www.nytimes.com/2002/08/29/world/world-briefing-africa-sudan-egyptian-leader-warns-against-split.html?searchResultPosition=272>

Lacey, Marc. «At End of Africa Trip, Powell Urges Sudan to Halt Civil War». *The New York Times*. 28.05.2001. <https://www.nytimes.com/2001/05/28/world/at-end-of-africa-trip-powell-urges-sudan-to-halt-civil-war.html?searchResultPosition=77>

Lacey, Marc. «Sudan War On Agenda For Powell In Africa Visit». *The New York Times*. 23.05.2001. <https://www.nytimes.com/2001/05/23/world/sudan-war-on-agenda-for-powell-in-africa-visit.html?searchResultPosition=70>

Lewis, Anthony «Abroad at Home; Africa On the Agenda». *The New York Times*. 19.05.2001. <https://www.nytimes.com/2001/05/19/opinion/abroad-at-home-africa-on-the-agenda.html?searchResultPosition=64>

Lewis, Paul. «Mild Sanctions on the Sudan Approved by U.N Council». *The New York Times*. 27.04.1996. <https://www.nytimes.com/1996/04/27/world/mild-sanctions-on-the-sudan-approved-by-un-council.html?searchResultPosition=509>

Lewis, Paul. «Aid Groups Press U.N for New Effort to End Sudan's Civil War» *The New York Times*. 01.11.1998. <https://www.nytimes.com/1998/11/01/world/aid-groups-press-un-for-new-effort-to-end-sudan-s-civil-war.html?searchResultPosition=201>

Lippmann, Thomas W. «Clinton Imposes Sanctions on Sudan, Freezes Assets». *The Washington Post*. 05.11.1997. <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1997/11/05/clinton-imposes-sanctions-on-sudan-freezes-assets/05cd5848-8a2d-4615-a320-11a4f4596965/>

Marquis, Christopher. «Bush Picks Envoy to Seek Peace in Sudan». *The New York Times*. 07.11.2001. <https://www.nytimes.com/2001/09/07/world/bush-picks-envoy-to-seek-peace-in-sudan.html?searchResultPosition=126>

Marquis, Christopher. «U.S Declares 'Rogue Nations' Are Now 'States of Concern'» *The New York Times*. 20.06.2000. <https://www.nytimes.com/2000/06/20/world/us-declares-rogue-nations-are-now-states-of-concern.html?searchResultPosition=23>

Mckinley Jr, James C. «Sudan's Calamity: Only the Starving Favor Peace» *The New York Times*. 25.07.1998. <https://www.nytimes.com/1998/07/25/world/sudan-s-calamity-only-the-starving-favor-peace.html?searchResultPosition=69>

Ottaway, David B. «Wielding Aid, U.S Targets Sudan». *The Washington Post*. 10.11.1996. <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1996/11/10/wielding-aid-us-targets-sudan/a830e2eb-bd4a-4907-a993-6f3936b10829/>

Perlez, Jane. «Pair of Vies About Sudan: Help Rebels or End War». *The New York Times*. 25.02.2001. <https://www.nytimes.com/2001/02/25/world/pair-of-views-about-sudan-help-rebels-or-end-war.html?searchResultPosition=169>

Perlez, Jane. «The World; Suddenly in Sudan, A Moment to Care». *The New York Times*. 17.06.2001. <https://www.nytimes.com/2001/06/17/weekinreview/the-world-suddenly-in-sudan-a-moment-to-care.html?searchResultPosition=92>

Perlez, Jane. «U.S Weighs Using Food as Support for Sudan Rebels». *The New York Times*. 29.11.1999. <https://www.nytimes.com/1999/11/29/world/us-weighs-using-food-as-support-for-sudan-rebels.html>

Prendergast, John og Evans, Gareth. «Sudan: Seize this Serious Chance to End a Long Civil War». *The New York Times*. 29.01.2002. <https://www.nytimes.com/2002/01/29/opinion/IHT-sudanseize-this-serious-chance-to-end-a-long-civil-war.html?searchResultPosition=117>

Steinfels, Peter. «Evangelicals Lobby for Oppressed Christians». *The New York Times*. 15.09.1996. <https://www.nytimes.com/1996/09/15/us/evangelicals-lobby-for-oppressed-christians.html?searchResultPosition=567>

Stevenson, Richard W. «Clinton Signs Final Budget Bill and Turns to Next Year». *The New York Times*. 30.11.1999. <https://www.nytimes.com/1999/11/30/us/clinton-signs-final-budget-bill-and-turns-to-next-year.html?searchResultPosition=454>

Weiner, Tim og Risen, James. «Decision to Strike Factory in Sudan Based on Surmise Inferred From Evidence». *The New York Times*. 21.09.1998. <https://www.nytimes.com/1998/09/21/world/decision-to-strike-factory-in-sudan-based-on-surmise-inferred-from-evidence.html>



Uten forfatter. «Sudan's tyranny trembles Rebels gain: Albright meets coalition, offers support, urges unity.» *The Baltimore Sun*. 22.12.1997

<https://www.baltimoresun.com/news/bs-xpm-1997-12-22-1997356043-story.html>

Uten forfatter. «US agency warns of 'forgotten tragedy'». *The New Humanitarian*. 25.03.1999. <https://www.thenewhumanitarian.org/feature/1999/03/25/us-agency-warns-%E2%80%9Cforgotten-tragedy%E2%80%9D>

Uten forfatter. «World Briefing». *The New York Times*. 30.01.2002.

<https://www.nytimes.com/2002/01/30/international/world-briefing.html?searchResultPosition=120>

## Nettsider

Kenneth Roth og Peter Takirambudde, *Human Rights Watch*, 13.12.1999.

<https://www.hrw.org/news/1999/12/13/food-aid-sudanese-rebels-opposed> Sett: 11.05.2021.

Norsk Folkehjelp, «Norsk Folkehjelp bryter samarbeid med USAID». Ikke oppgitt dato.

<https://folkehjelp.no/nyheter/norsk-folkehjelp-bryter-samarbeid-med-usaid> Sett: 05.06.2021.

OECD, «What is ODA?». Ikke oppgitt dato. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> Sett: 21.01.2021.

Reliefweb (forfattet av NF), «Appeal: Operation BEG (Bahr el Ghazal)». 30.04.1998.

<https://reliefweb.int/report/sudan/appeal-operation-beg-bahr-el-ghazal> Sett: 10.10.2020.

Reliefweb (forfattet av African Rights), «Facing Genocide: The Nuba of Sudan». 07.07.1997.

<https://reliefweb.int/report/sudan/facing-genocide-nuba-sudan> Sett: 14.11.2020.

Reliefweb (forfattet av U.S Department of State), «Rice Arrival Statement in Nairobi, Kenya: assesses humanitarian conditions in southern Sudan». 21.11.2000.

<https://reliefweb.int/report/sudan/rice-arrival-statement-nairobi-kenya-assesses-humanitarian-conditions-southern-sudan> Sett: 05.05.2021.

Reliefweb (forfattet av Lutheran World Relief), «Giving U.S Food to Sudan Rebels is 'Untenable'». 14.01.2000. <https://reliefweb.int/report/sudan/giving-us-food-sudan-rebels-untenable> Sett: 02.04.2021.

Reliefweb (forfattet av U.S Department of State), «The Sudan Peace Act: Presidential Finding and reports to Congress». 22.04.2003. <https://reliefweb.int/report/sudan/sudan-peace-act-presidential-finding-and-reports-congress> Sett: 03.03.2021.

Sudan Tribune, «Malik Agar». <https://www.sudantribune.com/spip.php?mot813> Sett: 27.05.2021.

USAID, «USAID history». 07.05.2019. <https://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history> Sett: 01.06.2021.

## Data

OECD (2021), Net ODA (indicator). doi: 10.1787/33346549-en Sett: 18. januar, 2021

USAID, *Foreign Aid Explorer*, <https://explorer.usaid.gov/> Sett: 23. januar, 2021

## Andre Kilder

Reliefweb, «Glossary of Humanitarian Terms», 2008. Hentet fra: <https://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms-enko> Sett: 15.01.2021

«S. 1453 — 106th Congress: Sudan Peace Act.» *www.GovTrack.us*.

<https://www.govtrack.us/congress/bills/106/s1453> Sett: 20.04.2021.

USAID, «Operational Policy (ADS)». <https://www.usaid.gov/who-we-are/agency-policy> (Kapittel 540, dekker USAIDs retningslinjer for håndtering av kildemateriale) Sett: 07.09.2020.

U.S. House. Committee on International Relations. *Crisis in Sudan and Northern Uganda*. Høring, 29.07.1998.

[http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa51667.000/hfa51667\\_0f.htm](http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa51667.000/hfa51667_0f.htm) Sett: 03.02.2021.