

Norsk utviklingspolitikk i endring?

En studie av årsaker til redusert norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala.

Marit Aspaas



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2011

Antall ord: 38.902

Norsk utviklingspolitikk i endring?

En studie av årsaker til redusert norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala.

© Marit Aspaas

2011

Tittel: Norsk utviklingspolitikk i endring? En studie av årsaker til redusert norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala.

Forfatter: Marit Aspaas

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

I løpet av de siste årene har Norge redusert bistanden til og tilstedeværelsen i de mellomamerikanske landene Nicaragua og Guatemala. I denne oppgaven diskuteres årsaker til det reduserte norske utviklingspolitiske engasjementet i disse landene. Funnene viser at problemstillingen må besvares på to nivåer, ett overordnet og ett mer spesifikt nivå. På et overordnet nivå kan dette forklares ut ifra generelle trender i norsk utenriks- og utviklingspolitikk som redusert bilateral bistand, nye utenrikspolitiske prioriteringer, større grad av tematiske satsinger som klima- og miljø og økt fokusering på koblinger til næringslivet i utviklingspolitikken. Sammen med miljø- og utviklingsminister Erik Solheims ideologiske og politiske interesser ser kombinasjonen av de nevnte faktorene ut til å ha påvirket at det norske engasjementet i Latin-Amerika har dreid fra Mellom-Amerika til Sør-Amerika.

Samtidig ser det ikke ut til at de generelle endringene i utenriks- og utviklingspolitikken kan forklare den mer spesifikke beslutningen i statsbudsjettet for 2011 om å nedlegge ambassaden i Managua framfor ambassaden i Guatemala City. Imidlertid kan dette utfallet forklares ved å studere beslutningsprosessen nærmere ved hjelp av faktorer som ifølge Foreign Policy Analysis-teori påvirker utenrikspolitikken. Beslutningen har blitt tatt i en lukket prosess med få aktører på høyt politisk nivå. Dette har ført til en beslutning hvor overordnede utenrikspolitiske hensyn har trumfet de mer forvaltningsmessige og praktiske i utviklingssamarbeidet. Trekk ved beslutningsprosessen, aktørene i denne og byråkratiet, samt internasjonale og innenlandske påvirkningskilder, bidrar til å forklare hvorfor man har fått et utfall som harmonerer mindre bra med enkelte utviklingspolitiske prioriteringer.

Etter at administrasjonen av ambassadene ble flyttet fra Norad til UD i 2004, har man fått en sterkere politisk styring av bistanden og ambassadene som forvalter bistandsporteføljer. Dette ser ut til å være én forutsetning for utfallet beskrevet i forrige avsnitt.

Forord

Denne masteroppgaven hadde ikke blitt til uten hjelp, råd og innspill fra en rekke personer. Først og fremst vil jeg takke min veileder, professor Helge Hveem, for solid faglig støtte hele veien fra idé til ferdig produkt. Takk til Benedicte Bull på SUM for idé til oppgavetema, og til Vitenskapsbutikken på UiO, som har formidlet kontakt med Den norske ambassaden i Managua. Takk til ambassaden for samarbeidet, og spesielt til praktikant Julie Nåvik Hval for utmerket tilrettelegging i ”felten”.

Tusen takk til alle mine informanter som velvillig har stilt opp, og tatt seg tid til å snakke med meg. De beste opplevelsene i arbeidet med masteroppgaven har utvilsomt vært møtene med kunnskapsrike mennesker som har delt av sine erfaringer. Takk til Berit Eliassen ved arkivet i Norad og Evelyn Exmundo ved ambassaden i Managua for rask og effektiv hjelp til innsyn i dokumenter.

En stor takk til mamma og pappa for reisestipend til feltarbeidet. Tusen takk til Gerd for korrekturlesing i sene nattetimer, og til Cindy for hjelp med oversettelse til spansk. Takk til Ingrid for mang en god start på dagen med frokost på Åpent Bakeri. Sist, men ikke minst, vil jeg takke Jørgen for reisefølget – både i Mellom-Amerika og gjennom resten av prosessen.

De nevnte bidragsytere har alle bidratt positivt til at det har vært mulig å komme i mål med denne oppgaven. Alle feil og mangler har jeg kun meg selv å skylde for.

Marit Aspaas, mai 2011.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling.....	1
1.2	Definisjoner og avgrensninger	3
1.2.1	Operasjonalisering.....	3
1.2.2	Avgrensning	4
1.3	Disposisjon	5
2	Bakgrunn	6
2.1	Utviklingspolitiske paradigmer	6
2.2	Norsk utviklingspolitisk historie	7
2.2.1	Norges utviklingssamarbeid med Nicaragua.....	9
2.2.2	Norges utviklingssamarbeid med Guatemala.....	11
2.3	Endringer i det norske bistandsbudsjettet.....	14
3	Empiri og teori.....	18
3.1	Norsk utviklingspolitikk i dag.....	18
3.1.1	Endringer i utenrikspolitiske prioriteringer	19
3.1.2	Klimafokus i utviklingspolitikken.....	21
3.1.3	Fremme norsk næringsliv i utviklingsland.....	23
3.2	Foreign Policy Analysis (FPA)	23
3.2.1	Byråkratisk politikk og aktører.....	25
3.2.2	Transnasjonale relasjoner	27
3.2.3	Innenlandske påvirkningskilder.....	28
3.3	Foreløpige antakelser.....	29
4	Metode.....	31
4.1	Casestudie.....	31
4.1.1	Gyldigheten av slutninger og muligheter for generalisering.....	31
4.1.2	Valg av case.....	32
4.2	Datainnsamling.....	33
4.2.1	Eliteintervju	34
4.2.2	Dokumentstudier	40
4.3	Reliabilitet og validitet	42
4.3.1	Reliabilitet	42

4.3.2	Validitet	44
5	Analyse	48
5.1	Endringer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk	48
5.1.1	Endringer i utenrikspolitikken som forklaringsfaktor	49
5.1.2	Klimafokus som forklaringsfaktor	52
5.1.3	Næringslivsfokus som forklaringsfaktor	55
5.1.4	Oppsummering	62
5.2	Beslutningsprosessen	63
5.2.1	Byråkratisk politikk og aktører	63
5.2.2	Transnasjonale relasjoner	78
5.2.3	Innenlandske kilder til utenrikspolitik	86
5.2.4	Oppsummering	91
6	Konklusjon	93
	Litteraturliste	98
	Vedlegg	101

Diagrammer og tabeller:

Diagram 1. Norsk bistand totalt til Mellom-Amerika, sammenstilt med bistand til Nicaragua og Guatemala 1980-2009 (i 1000 NOK)	2
Diagram 2. Total norsk utviklingshjelp sammenstilt med total bilateral utviklingshjelp i millioner NOK, 1980-2009.	14
Tabell 1. Samlet bilateral bistand fordelt på hovedregion, 2006-2009 (mrd. kroner).....	15
Tabell 2. ”Utgifter under programkategori 03.10 fordelt på kapitler”	16
Diagram 3. Total norsk bilateral bistand, samt derav andel til henholdsvis Amerika, Mellom-Amerika og kategorien ”Global” i millioner NOK, 1980-2009. Kilde: Statistikkportalen til norad.no	16

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

”Regjeringen vil i 2011 med utgangspunkt i et konsolidert, høyt bistandsnivå spisse prioriteringene og styrke innsatsen på områder der norsk erfaring og kompetanse er etterspurt og har noe å tilføre, slik at Norges bidrag på en best mulig måte kan gjøre en forskjell for utviklingslandene. Klima, konflikt og kapital er hovedtema.” (Utenriksdepartementet 2010-2011: 33.)

Utdraget er hentet fra Utenriksdepartementets redegjørelse om norsk utviklingspolitikk i statsbudsjettet for 2011. Sitatet vitner om at norsk utviklingspolitikk er i endring. Begreper som fattigdomsorientering, bistandseffektivitet og menneskerettigheter ser ikke lenger ut til å være de største moteordene innen norsk utviklingspolitikk. Bistand kanaliseres i større grad enn før gjennom multilaterale kanaler, og innsatsen skal spisses i ”tematiske” satsinger.¹ Regjeringen fremhever at utviklingspolitikk må ses i sammenheng med utenrikspolitikken. Klima og bevaring av regnskog er blant de store nye utviklingspolitiske satsingene. Det er også økt fokusering på å få norsk næringsliv til å investere i fattige land.²

Men hva betyr disse formuleringene om nye prioriteringer i norsk utviklingspolitikk for det konkrete utviklingssamarbeidet som Norge er involvert i? Hvilke argumenter og kriterier er det som ligger til grunn når det besluttes hvem som får mer bistand fra Norge og hvem som får mindre? Hvordan tas disse beslutningene, og er beslutninger konsistente med de overordnede politiske føringene?

I denne oppgaven vil jeg gå inn på disse spørsmålene ved å se på norsk utviklingssamarbeid med Mellom-Amerika. Regionen er interessant i denne sammenhengen fordi det er en region hvor Norge har vært tungt involvert i utviklingssamarbeid gjennom flere tiår, men som de siste årene har blitt nedprioritert fra norsk side, både når det gjelder mengden bistand og norsk tilstedeværelse. Samtidig er Mellom-Amerika en del av Latin-Amerika, som det er stadig større interesse for fra norsk side, men nå lenger sør på kontinentet. Det er med andre ord

¹ Mer om dette i kapittel 2, avsnitt 2.3.

² Se kapittel 3, avsnitt 3.1 for redegjørelse av nye trender i utenriks- og utviklingspolitikken.

mulig å observere en tydelig endring i det norske engasjementet i denne regionen. Hva er årsaken til det?

Nicaragua og Guatemala er de to landene som har vært de viktigste for norsk utviklingsarbeid i Mellom-Amerika, og jeg vil derfor fokusere på disse to i denne oppgaven. Diagram 1 nedenfor viser at mønsteret over bistand til Nicaragua og Guatemala stemmer ganske godt med mønsteret for Mellom-Amerika generelt.³

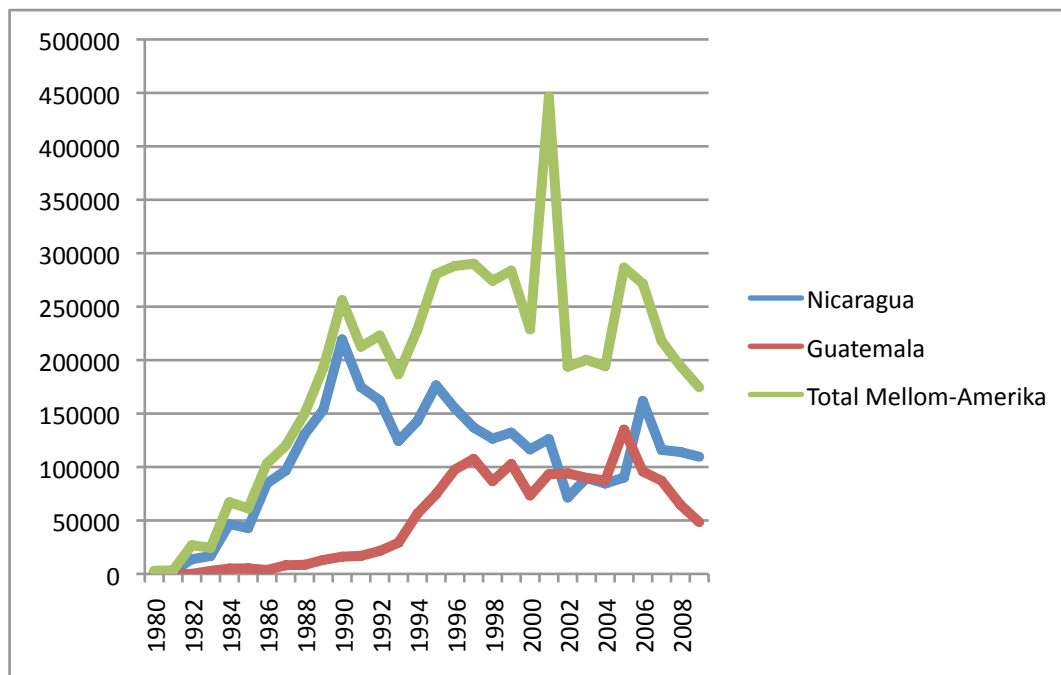


Diagram 1. Norsk bistand totalt til Mellom-Amerika, sammenstilt med bistand til Nicaragua og Guatemala 1980-2009 (i 1000 NOK)⁴

Nicaragua og Guatemala er blant de aller fattigste landene i Latin-Amerika og blant de som scorer lavest på svært mange utviklingsindikatorer. Nicaragua er det nest fattigste landet i den vestlige hemisfære, og 45 % av befolkningen lever under fattigdomsgrensen på 1 dollar om dagen. Selv om andelen i Guatemala under fattigdomsgrensen har blitt redusert i løpet av 1990-tallet, kommer Guatemala dårligst ut blant landene i Mellom-Amerika når man ser på

³ Unntaket er toppen som skiller seg ut i 2001. Det fremgår i Norads statistikk at dette skyldes en ekstraordinært høy bevilgning til Honduras i det året.

⁴ Kilde: Statistikkportalen til norad.no

HDI (Human Development Index⁵) (Bull et al. 2008:6). Guatemala kommer også dårligst ut når man ser på helse- og utdanningsindikatorer (Bull et al. 2008:6).

En rapport fra SUM⁶ utgitt i 2008 stiller kritiske spørsmål ved enkelte av de norske utviklingspolitiske prioriteringene som har blitt gjort overfor Mellom-Amerika. Med tanke på de generelle målene i norsk utviklingspolitikk og de fortsatte utfordringene i regionen, samt det gode ryktet Norge har opparbeidet seg i regionen som en støtte for menneskerettigheter og utvikling, mener forfatterne av SUM-rapporten at det kunne være i Norges interesse å opprettholde godviljen i regionen gjennom fortsatt engasjement (Bull et al 2008:19, 30). Hvorfor satser Norge mindre enn tidligere på to av de fattigste blant de latinamerikanske landene når både det totale bistandsbudsjettet og norsk utviklingspolitisk engasjement i Latin-Amerika øker?

Problemstillingen for denne oppgaven har jeg valgt å formulere på følgende måte:

”Hva forklarer redusert norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala?”

1.2 Definisjoner og avgrensninger

I dette avsnittet vil jeg definere utviklingspolitikk og hvordan jeg operasjonaliserer ”utviklingspolitisk engasjement”, samt redegjøre for avgrensningene jeg har måttet gjøre i forhold til min problemstilling.

1.2.1 Operasjonalisering

I Stortingsmelding nr. 13 (2008-2009) defineres utenriks- og utviklingspolitikk på følgende måte: ”I utenrikspolitikken er utgangspunktet ivaretagelse av norske interesser. I utviklingspolitikken handler det om de fattige landenes interesser. Begrepet utviklingspolitikk brukes om summen av de politiske grep og verktøy Norge aktivt benytter for å påvirke faktorene som setter rammen for utvikling i fattige land. I utviklingspolitikken er bistand et viktig virkemiddel, men bare ett av flere.” (Utenriksdepartementet 2009b:10.)

⁵ Human Development Index (HDI) er et mål på utvikling som kombinerer indikatorer på forventet levealder, utdanningsnivå og inntekt i en samlet indeks. Fordelen med HDI er at den ved hjelp av et enkelt statistisk tall gir informasjon om både sosial og økonomisk utvikling.

Kilde: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>>

⁶ Senter for Utvikling og Miljø

Dette er definisjonene jeg vil legge til grunn for bruken av begrepene utenrikspolitikk og utviklingspolitikk i denne oppgaven. Avhengig variabel, altså det som skal forklares i denne oppgaven er ”utviklingspolitisk engasjement”. Dette har jeg valgt å operasjonalisere ved hjelp av to indikatorer:

- 1) Norsk bistand til landene (målt i NOK per år)
- 2) Norsk tilstedeværelse gjennom norske ambassader (antall ambassader og antall ansatte)

Det finnes åpenbart mange alternative måter å operasjonalisere norsk utviklingspolitisk engasjement på, og i metodedelen vil valget av indikatorene i denne operasjonaliseringen bli diskutert.

1.2.2 Avgrensning

Det er to perioder som utpeker seg med en tydelig reduksjon i utviklingspolitisk engasjement i Mellom-Amerika, når man bruker bistand som indikator⁷. Den første perioden som utmerker seg, er 1990-tallet, hvor man kan se at bistanden til Nicaragua ble redusert fra et høyt nivå. Men i denne perioden ble samtidig bistanden til Guatemala i hovedsak økt, fra et ganske lavt nivå. Den andre perioden som utmerker seg, er siste del av det første tiåret på 2000-tallet, hvor bistanden til begge landene har blitt redusert. I denne perioden har også ambassaden i Guatemala City blitt nedbemannet (2007/2008). I statsbudsjettet for 2011 ble det tatt en beslutning om at ambassaden i Managua skal legges ned sommeren 2011, og nå er det ambassaden i Guatemala City som skal ta over bistandsporteføljen i Nicaragua i tillegg til den regionale Mellom-Amerika-porteføljen. Perioden fra rundt 2005-2006 og til i dag innebærer altså en klar reduksjon på begge indikatorer i min operasjonalisering av redusert utviklingspolitisk engasjement, med redusert bistand samt nedbemanning av én ambassade og nedleggelse av en annen. Denne sistnevnte perioden er denne oppgavens fokus.

Denne perioden faller også tidsmessig sammen med regjeringsskifte til rødgrønn regjering, og jeg kan derfor studere endringene i denne perioden i forhold til endringer i utviklingspolitikken som denne regjeringen har stått for. Samtidig vil det være umulig å studere dagens utviklings samarbeid med disse to landene uten å se på historien. Det historiske

⁷ Se Diagram 1

norske engasjementet i landene vil naturligvis påvirke situasjonen i dag. Historikken i det norske engasjementet er derfor også inkludert som en del av datainnsamlingen.

1.3 Disposisjon

I dette innledningskapittelet har jeg introdusert tema og problemstilling for studien. Kapittel 2 er et bakgrunnskapittel om norsk utviklingspolitikks historie, norsk utviklingssamarbeid med Nicaragua og Guatemala samt en beskrivelse av enkelte endringer i innretningen av dagens bistandsbudsjett. I kapittel 3 vil jeg presentere empiri og teori som er relevant for analysen av hva som kan forklare redusert norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala. I kapittel 4 vil jeg beskrive forskningsdesignet, som er casestudie, samt metodene jeg har brukt for datainnsamling; eliteintervju og dokumentanalyse. Jeg vil også diskutere utfordringer knyttet til reliabilitet og validitet i denne studien. I kapittel 5 legger jeg frem funn fra datainnsamlingen og analyserer disse i forhold til teorien presentert i kapittel 3. I kapittel 6 oppsummerer jeg konklusjonene fra analysen.

2 Bakgrunn

Det er umulig å analysere endring i norsk utviklingspolitisk engasjement i to land uten å ha en viss bakgrunnskunnskap om historien. Det har vært en utfordring i arbeidet med denne oppgaven at jeg har funnet få studier som er relevante som bakgrunnsmateriale for temaet, både når det gjelder beslutninger i norsk utviklingspolitikk generelt og norsk utviklingssamarbeid med Nicaragua og Guatemala spesielt. Forfatterne av trebindsserien ”Norsk utviklingshjelps historie” påpeker at det er en mangel på faglige arbeider om norsk utviklingshjelp som dekker perioden etter den kalde krigen (Liland et al. 2003:forord). Mye av det som produseres om norsk utviklingssamarbeid ved norske forskningsinstitusjoner, har fokus på Afrika. Store deler av forskningen på bistand og utviklingspolitikk handler også om evaluering av utviklingssamarbeidet, noe som faller utenfor denne oppgavens tematikk.

Men det finnes enkelte relevante bidrag om norsk utviklingspolitikk. Olav Stokke har skrevet utfyllende om dette. Jeg vil her se på noen utdrag fra hans analyse av utviklingspolitiske paradigmer, som handler om staters motivasjon for å drive utviklingssamarbeid. Jeg vil også ta for meg utdrag fra hans gjennomgang av hovedtrekk i norsk utviklingspolitikk, for å få et historisk referansepunkt å se dagens utviklingspolitikk i forhold til. Videre vil jeg kort presentere noen hovedtrekk i historien til norsk utviklingssamarbeid med Nicaragua og Guatemala, hovedsakelig basert på bidraget fra ”Norsk utviklingshjelps historie”, supplert med noe eget materiale for å beskrive dagens situasjon. Dette blir altså en presentasjon av utviklingen på det som er avhengig variabel i analysen; norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala. Til slutt vil jeg trekke frem noen hovedtrender som preger dagens bistandsbudsjett. Dette legger grunnlaget for å kunne vurdere hva som er generelle trender i utviklingspolitikken, og hva som er mer case-spesifikke forhold i analysen av redusert utviklingspolitisk engasjement i de to landene som er denne studiens fokus.

2.1 Utviklingspolitiske paradigmer

I tradisjonell teori om internasjonal politikk snakker man gjerne om et hovedskille mellom realisme og liberalisme/idealisme. I tråd med disse to hovedretningene er det ifølge Stokke to paradigmer som har vært konkurrerende for å forklare utenrikspolitikk og utviklingshjelp mer spesifikt: Det realistiske paradigmet og det humane internasjonalisme-paradigmet (Stokke 2005a: 38).

Innenfor det realistiske paradigmet som var dominerende etter andre verdenskrig og under den kalde krigen, ser man utviklingshjelp hovedsakelig som en måte donorer kan fremme sine nasjonale interesser på. Innenfor dette perspektivet er det som er avgjørende, makt til å påvirke andre staters handlinger og prioriteringer. Sikkerhetsinteresser vil være høyt prioritert, sammen med dominerende økonomiske interesser (Stokke 2005a: 38-39). Ifølge Stokke har denne tilnærmingen i sin originale form åpenbare begrensninger, både for å forstå staters utenrikspolitikk generelt og utviklingspolitikk⁸ generelt. Dette er fordi den utelukkende fokuserer på samhandling mellom stater, og ikke tar hensyn til at andre aktører i økende grad har fått betydning på feltet. I tillegg er det ikke alltid slik at politiske aktører handler etter kun individuell eller kollektiv egeninteresse (Stokke 2005a:39).

Det ”humane internasjonalsisme”-paradigmet springer ut fra at for flere mellomstore og små vestlige land var ikke-økonomiske interesser den viktigste faktoren for utviklingspolitikken. Tradisjoner knyttet til nødhjelpsoperasjoner og misjonsaktiviteter kombinert med sosiale aktiviteter satte agendaen, sammen med en solidaritetsideologi assosiert med sosialistiske og sosialdemokratiske tradisjoner. Utviklingshjelpen fra disse landene ble drevet hovedsakelig eller delvis av verdier og normer. Ifølge Stokke feiler det realistiske paradigmet i å forklare disse grunnleggende altruistiske trekkene av utviklingssamarbeid, som fortsatt er en del av donorlandenes utenrikspolitikk. Det var dette som trigget formuleringen av det alternative paradigmet ”human internasjonalsisme” (Stokke 2005a: 40).

2.2 Norsk utviklingspolitisk historie

I de neste avsnittene vil jeg presentere trekk som har preget den norske utviklingspolitikken, sett i lys av de utviklingspolitiske paradigmenes. Som nevnt mener jeg det er nødvendig å kjenne til noen hovedtrekk ved historien for å studere endringer i dagens utviklingspolitikk. Stokke (2005b) har gjennomgått norsk utviklingspolitikk fra dens begynnelse til 2005, og han har studert endringer over tid.

Stokke har i tidligere studier konkludert med at altruistiske motiver for utviklingspolitikken har blitt sterkt vektlagt av både regjering og storting i Norge. Egeninteresse har vært sekundært (Stokke 2005b:50). Ifølge Stokke er dette også delvis sant for 1990-tallet, selv om instrumentelle argumenter for utviklingspolitikken kom tydeligere frem på midten av 1990-

⁸ Begrepenes er oversatt fra engelsk. Stokke bruker det engelske uttrykket ”aid policy”, som her er oversatt til utviklingspolitikk.

tallet. Det etiske imperativet om å yte bistand til de som er i nød, har vært den dominerende begrunnelsen, og har blitt gjentatt av regjeringer basert på ulike politiske partier (Stokke 2005b:451).

Selv om vekten på internasjonal solidaritet er grunnleggende altruistisk, så har denne begrunnelsen blitt presentert som ”opplyst egeninteresse” for et lite land. I Stortingsmeldingen fra 1995 ble det lagt vekt på den instrumentelle nytten av internasjonal solidaritet. Begrunnelsen som ble gitt, var at bærekraftig utvikling var en felles interesse både i nord og i sør. Derfor burde man promotere norske interesser i relasjonene til utlandet, og en aktiv Sør-politikk var et viktig element for å sikre norske interesser (Stokke 2005b:452). At utviklingspolitikken ble forankret i norske utenrikspolitiske interesser, skapte en opphetet debatt, og det endte med at Stortinget gikk tilbake til den gamle ordningen (Stokke 2005b:454). I 1995 fastslo Nord-Sør-kommisjonen at menneskerettighetene skulle være utgangspunktet for utviklingspolitikken, noe som ble fulgt opp av Bondevik 2-regjeringen i 2004 (Stokke 2005b:451). Stortingsmeldingen for 2004 var preget av et menneskerettighetsperspektiv, og kampen mot ekstrem fattigdom ble vurdert som den viktigste utfordringen for vår tid (Stokke 2005b:451).

Stokke argumenterer for at filosofien bak norsk utviklingshjelp har endret seg over tid (Stokke 2005b:456). På 1990-tallet ble de overordnede målene i norsk utviklingspolitikk i økende grad tilpasset til det man hadde oppnådd internasjonal enighet om. Hovedmålet var fattigdomsreduksjon, i tråd med den internasjonale diskursen. På linje med den internasjonale trenden ble liberale politiske verdier dominerende på 1990-tallet: menneskerettigheter, demokrati og godt styresett (Stokke 2005b:456).

Stokke gjennomgår hvilke offisielle retningslinjer som har vært etablerte for norsk utviklingshjelp. Blant prinsippene han trekker frem er: en stor multilateral komponent, geografisk konsentrasjon av bistanden, langsiktighet i utviklingssamarbeidet, mottakerorientering og fattigdomsorientering (Stokke 2005b:467). Stokkes gjennomgang viser også at det ikke alltid er samsvar mellom offisielt erklært politikk og den politikken som faktisk blir ført. Blant annet hevder Stokke at det er et paradoks at i en periode hvor fattigdomsreduksjon ble vektlagt sterkere enn noensinne i erklært politikk, som under Bondevik-regjeringen på begynnelsen av 2000-tallet, har landene som trenger utviklingshjelp mest fått en stadig mindre del av Norges bilaterale hjelp (Stokke 2005b:479). Stokke peker på at offisielle intensjoner ikke alltid følges opp i praksis, og har identifisert flere motsetninger

spesielt når det gjelder den faktiske allokeringen av utviklingshjelp (Stokke 2005b:487). Dette viser at det kan være interessant å analysere et politisk utfall opp mot eksisterende utviklingspolitiske føringer, slik jeg vil gjøre i denne analysen.

2.2.1 Norges utviklingssamarbeid med Nicaragua

Norge opprettet bistandssamarbeid med Nicaragua på 1980-tallet, og Nicaragua ble gjort til et hovedsamarbeidsland for norsk bistand i 1987 (Liland et al. 2003:118). Et særtrekk ved den norske bistanden til Nicaragua i forhold til andre bistandssamarbeid på denne tiden, var at det var politisk motivert, uten at man hadde noen særlig ekspertise på Latin-Amerika (Liland et al. 2003:146). Den politiske motivasjonen fra norsk side dreide seg i stor grad om å støtte opp om sandinistenes prosjekt etter revolusjonen i 1979 (il, januar 2011). Arbeidet ble først og fremst drevet av miljøer utenfor det utenrikspolitiske beslutningssystemet. Engasjementet medførte at Norge fikk et anstrengt forhold til USA, som støttet ”Contras”, som førte borgerkrig mot sandinistene (Liland et al 2003:87-88). Norad kom, ifølge egne oppfatninger, ”hodestups og dårlig forberedt” inn i Nicaragua, og den nicaraguanske administrasjonen var svak. Dette vedvarte utover i 1990-årene, og omleggingen til Norads nye retningslinjer fra 1990 om mottakeransvar, ble tung (Liland et al 2003:147).

Til tross for at situasjonen med tanke på mottakeransvar så mye lysere ut mot slutten av 1990-tallet og Norge etter hvert fikk en viss erfaring med og ekspertise på Nicaragua, begynte Norge en nedtrapping av bistand til landet. Forfatterne av ”Norsk utviklingshjelps historie” gjør seg noen tanker om hvorfor:

”Årsakene var flere. Blant annet ønsket Norge i Latin-Amerika å gå tyngre inn i Guatemala og Colombia med vekt på freds- og forsoningsprosesser. Nicaragua var dessuten ikke særlig interessant fra et næringslivsperspektiv. Landet var heller ikke blant de fattigste i verden, og den bistandspolitiske ledelsen ønsket å prioritere Afrika mer. Hovedgrunnen var nok likevel en sviktende norsk tillit til den nye regjeringen som ble valgt i 1997.” (Liland et al 2003:148)

Flere av informantene jeg har intervjuet, støtter opp under forklaringen om at sviktende tillit til Alemán-administrasjonen var en viktig årsak til redusert støtte fra Norge mot slutten av 1990-tallet. Det fremgår av ambassadens virksomhetsplaner at Norge ville vise tillit til ny

regjering under Enrique Bolaños ved å gå inn med budsjettstøtte i 2004. Men siden 2006 har bistanden på nytt blitt redusert⁹.

En gjennomgang av ambassaden i Managuas virksomhetsplaner fra ambassaden ble opprettet til i dag, samt de treårige strategiske planene som har vært i bruk siden 2008, viser at det norske utviklingssamarbeidet med Nicaragua opp gjennom årene har gått fra å være bredt og fragmentert og til å bli noe mer konsentrert, selv om porteføljen fortsatt er preget av en ganske stor bredde. Da ambassaden ble startet opp, var resultatområdene definert til: sosial utvikling, økonomisk utvikling, fred, menneskerettigheter og demokrati, miljø, ressursforvaltning og kvinner og likestilling (Virksomhetsplan for ambassaden i Managua 1998). Det fremgår av virksomhetsplanen for 1999 at det var behov for å konsentrere arbeidet. I rapporten for 1998 skriver ambassaden at: ”Ambassaden vurderer programmet og bruken av de ulike kanalene som helhetlig og med god indre sammenheng, men det er imidlertid fremdeles mange små enkelttiltak innen programmet, og arbeidet med å konsentrere innsatsen om noen få langsiktige tiltak må holde frem med økt intensitet.” Hopper man ti år frem i tid til Virksomhetsplanen for 2009, har man begrenset hovedprioriteringene til tre områder: ”Klima, miljø og bærekraftig utvikling, godt styresett og kamp mot korrupsjon, og kvinner og likestilling. I tillegg fortsetter ambassaden med et begrenset samarbeid innen olje og ren energi og hiv/aids.” En av informantene beskriver dagens samarbeid med Nicaragua som følger:

”I dag, så kan du si at vi, fra Norges offentlige side, har et relativt bredt samarbeid med myndighetene i Nicaragua. Vi har direkte stat-til-stat-samarbeid, vi støtter sektorprogrammet, vi støtter private, lokale NGO-er fra ambassaden, og vi støtter FN-organisasjoner i landet. Det er det samarbeidsprogrammet vi har per dags dato. Men i fremtiden vil det bli annerledes.” (i2, januar 2011)

I tillegg til det som blir nevnt her, er det også et samarbeid som går via norsk sivilt samfunn og over til lokale partnere i Nicaragua.

I statsbudsjettet for 2011 ble det besluttet at Den norske ambassaden i Managua skal legges ned, og porteføljen for Nicaragua skal sammen med den regionale porteføljen legges under ambassaden i Guatemala City. Det er, som jeg vil komme nærmere inn på i analysen, usikkert hva som vil skje med det norske utviklingssamarbeidet med Nicaragua fremover, og hvordan

⁹ Som vist i diagram 1 i innledningskapittelet

det eventuelt vil bli organisert. Men det vil etter alt å dømme bli ytterligere kutt i bistanden til Nicaragua, ifølge flere informanter:

”Det er klart at når man ikke er i et land, så kan man ikke drive bistand på samme måte, og det er ikke ennå gitt et endelig tildelingsbrev, men det som det ligger an til, er at det blir et kutt på en rundt 25 prosent muligens, av ambassadens tildeling. Det som er sagt, er at Norge skal oppfylle alle avtaleforpliktelser, alle avtalene som var undertegnet per 5 (...) oktober.” (i2, januar 2011)

Kort oppsummert er status på Norges samarbeid med Nicaragua da denne oppgaven ble skrevet:

- Nedleggelse av den norske ambassaden i landet sommeren 2011.
- Redusert bistand og usikkerhet rundt fremtiden for det norske bistandssamarbeidet i landet.

2.2.2 Norges utviklingssamarbeid med Guatemala

Tidlig på 1990-tallet var flere bekymret for at prinsippet om mottakeransvar ville føre til at svært fattige land med liten administrativ kapasitet ville bli nedprioritert (Liland et al. 2003:203). Nye store ”arvtakere” av norsk bistand i 1990-årene var blant andre Guatemala, som ikke var blant de aller fattigste landene i verden. Årsaken til dette var imidlertid ikke bare omleggingen til mottakeransvar, men også den nye vektleggingen av fred, menneskerettigheter og demokrati (Liland et al 2003:204).

I ”Norsk utviklingshjelps historie” fremheves det at Kirkens Nødhjelp spilte en hovedrolle i å engasjere det offisielle Norge i Guatemala. De startet sitt arbeid i landet etter jordskjelvet i 1976. Fram til midten av 1980-tallet var det Nicaragua som utgjorde Norges tyngdepunkt i Mellom-Amerika. Nicaragua-engasjementet førte til at UD ønsket et bedre fundert grunnlag for norsk innsats i regionen, og en hovedkonklusjon UD kom til, var at norsk politikk skulle være å støtte integrasjons- og fredsprosesser i regionen. Dette ble starten på norsk engasjement i Guatemala, og senere ble møter i forbindelse med fredsprosessen mellom geriljaen og myndighetene holdt i Oslo (Liland et al 2003:252). Selv om fredsprosessen trakk ut, hadde det blitt etablert en norsk rolle i prosessen (Liland et al 2003:253). Norge opprettet diplomatisk representasjon i Guatemala, og en Mellom-Amerika-gruppe ble opprettet i UD. Men hovedfokuset var å trappe opp bistanden til landet, og målet for norsk bistand til landet var ”å støtte opp under den freds- og demokratiseringsprosessen som pågår”. Norsk bistand

var, særlig i de avgjørende fasene før og etter fredsavtalen i 1996, knyttet til en positiv utvikling i fredsprosessen. Men Norad var skeptisk til det norske engasjementet, særlig dersom dette skulle bli bredere og dypere slik at de ble enda mer involvert (Liland et al. 2003:254).

Fredsavtalen ble undertegnet i Guatemala i 1996, og en våpenhvileavtale ble undertegnet i Oslo samme år. Som en del av en internasjonal fredspakke i forbindelse med fredsavtalen ble det som lovet lagt opp til en opptrapping av norsk bistandsinnsats. Men det ble ikke lagt opp til et langvarig stat-til-stat-samarbeid knyttet opp til fredsavtalen. Oppfølgingen av fredsavtalen gikk sakte. Volden ble redusert, men mange av de underliggende årsakene til konflikten, som utbredt fattigdom blant bøndene, var fortsatt til stede. I 2002, da ”Norsk utviklingshjelps historie” ble skrevet, var Norge fortsatt sterkt engasjert med bistand til Guatemala (Liland et al 2003:255). Forfatterne beskriver det slik: ”Det som begynte som en diplomatisk håndrekning, førte altså til et langvarig og omfattende bistandsengasjement. Når forpliktelser var inngått og mange miljøer og personer var blitt involvert, bidro dette til å sementere Norges engasjement og nærvær” (Liland et al. 2003:255).

Det fremgår av virksomhetsplanene for ambassaden i Guatemala City at mandatet for norsk bistand hele veien har vært oppfølging av fredsavtalen, og støtte til urfolk har vært en viktig del av dette. Samtidig viser ambassadens virksomhetsplaner fra 1990-tallet at det var meningen at engasjementet i Guatemala skulle reduseres på sikt, og at man skulle konsentrere samarbeidet. Man så heller ikke da for seg noe stat-til-stat-samarbeid. I ambassadens virksomhetsplan for 1998 står følgende: ”Totalvolumet på bistanden til Guatemala skal ligge på om lag NOK 100 mill. i 1997 – 1999 for så gradvis å reduseres. Ambassaden er pålagt å konsentrere prosjektporteføljen om færre partnere og finne bistandskanaler og former som er forvaltingsmessig lite belastende (...) Det vil ikke bli etablert noe stat-til-stat-samarbeid med Guatemala. Man ser ikke for seg noe tradisjonelt landprogramssamarbeid. Kanal for eventuelt utvidet bistand mot statlig sektor vil være FN-systemet.”

I 2002 ble det opprettet et eget urfolksprogram i regi av ambassaden. Men i 2007-2008 ble ambassaden nedbemannet betydelig fra å være en ambassade med ansvar for bistandsforvaltning til å skulle være en mer ordinær utenriksstasjon med tre utsendte. I 2009 ble forvaltningen av urfolksprogrammet (Mayaprogrammet) lagt under FN. Status for norsk bistandssamarbeid med Guatemala har altså endret seg betydelig siden ”Norsk

utviklingshjelps historie” ble skrevet, ved at utviklingssamarbeidet har blitt skalert kraftig ned.

Selv om reduksjonen av bistand til landet har gått etter det som var den opprinnelige planen, innebærer det en betydelig kursendring i forhold til tidligere planer at Guatemala nå skal bli den eneste norske ambassaden igjen Mellom-Amerika, med ansvar for alle de syv landene pluss den regionale porteføljen. I 2007-2008 var tanken at man skulle legge ned denne ambassaden (i13, februar 2011), men resultatet ble i stedet, som nevnt, en kraftig nedbemanning. Den gjenværende bemanningen var satt opp med tanke på at ambassaden skulle fungere som en ordinær utenriksstasjon, og redusere bistandsporteføljen betydelig. En informant beskriver dagens utviklingssamarbeid med Guatemala slik:

”I korte trekk (...) har man en direkte bistandsportefølje, bevilget gjennom Utenriksdepartementet, eller Stortinget da, i sin ytterste konsekvens. Som ambassaden forvalter. I tillegg har man selvfølgelig stort engasjement gjennom andre kanaler, Norad, norske NGO-er, det er den ene kanalen, det andre er multilateral kanal, det vil si penger som tilkommer Guatemala gjennom FN, Verdensbanken, regionale banker.” (i10, februar 2011)

Men en sentral oppgave for ambassaden har vært å redusere porteføljen de siste årene siden nedbemanningen, og det er fortsatt usikkert hva det nye mandatet til ambassaden vil bli:

”Men nå vil jo mandatet til ambassaden endre seg igjen, og det vet vi jo ennå ikke hva vil innebære helt konkret. [I 2008] var det meningen at Guatemala skulle bare bli en liten ambassade med minimum politisk engasjement, og omtrent ikke bistand (...) Og det er jo derfor ambassaden har drevet og faset ut betydelige prosjekter, summer da.” (i10, februar 2011)

Status for det Norges utviklingssamarbeidet med Guatemala per i dag er følgende:

- Ambassaden har få ansatte etter nedbemanningen i 2007/2008 og store deler av bistandsporteføljen er blitt faset ut.
- Med ansvaret som i løpet av 2011 vil bli overført fra Managua når ambassaden der legges ned, vil ambassaden i Guatemala City igjen bli tillagt nye oppgaver og bli noe styrket med nytt personell. Innholdet i det nye ansvarsområdet var ikke avklart i den perioden datamaterialet til denne oppgaven ble samlet inn.

2.3 Endringer i det norske bistandsbudsjettet

Som beskrevet i innledningen er norsk utviklingspolitikk i endring – og dette setter sitt preg på bistandsbudsjettet. Det er enkelte nye ”trender” som utmerker seg i innretningen av bistandsbudsjettene under den rødgrønne regjeringen. Det er naturlig å anta at generelle endringer i bistandsbudsjettet også har betydning for utviklingssamarbeidet med Nicaragua og Guatemala. Jeg vil derfor presentere noen av endringene her, for å legge grunnlaget for å analysere hvordan det som skjer i det norske forholdet til Nicaragua og Guatemala passer inn i det større bildet av norsk utviklingspolitikk.

Det totale bistandsbudsjettet øker, mer bistand gjennom multilaterale kanaler

Det generelle bildet er at det norske bistandsbudsjettet har vokst årlig. Av diagram 2 kan man se at det er en trend at veksten i total bistand er noe større enn veksten i total bilateral bistand, særlig de siste årene, jamfør at størrelsen på gapet mellom de to kurvene i diagrammet øker noe. En større andel av bistanden går altså gjennom multilaterale kanaler, og en mindre andel går til bilateralt samarbeid. Flere av informantene jeg har intervjuet, trekker fram at den multilaterale kanalen blir stadig viktigere som kanal for norsk bistand. Det fremgår også av statsbudsjettet for 2011 at multilaterale kanaler er prioritert: ”Det multilaterale systemet tillegges stor vekt i regjeringens utenrikspolitikk” (Utenriksdepartementet 2010-2011:4).

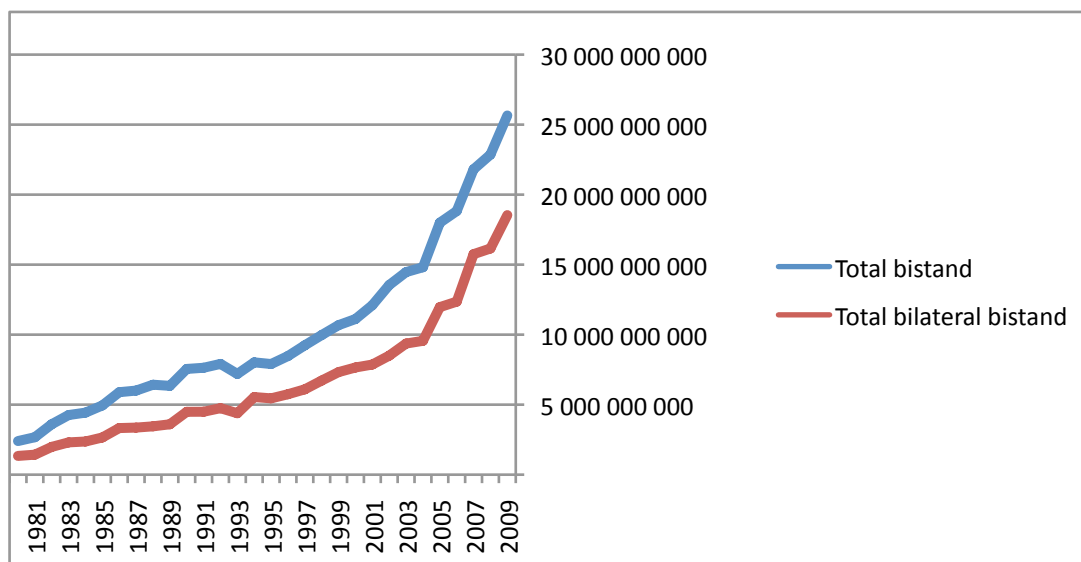


Diagram 2. Total norsk utviklingshjelp sammenstilt med total bilateral utviklingshjelp i millioner NOK, 1980-2009.¹⁰

¹⁰ Kilde: Statistikkportalen til norad.no

Mindre andel bilateral bistand, mer til tematiske satsinger

Tabell 1 nedenfor viser at både Latin-Amerika og de andre geografiske regionene har fått en prosentvis mindre andel av det totale budsjettet de siste årene. Dette er en relativ reduksjon som ikke kan leses direkte ut ifra tildelingene til regionene i absolutte tall. Økningen i den totale bilaterale bistanden er i vesentlig grad forårsaket av en økning i kategorien ”global uspesifisert”, som ifølge denne tabellen øker i både prosentvise og absolutte tall.

Hovedregion	2006		2007		2008		2009	
Afrika	5,0	40%	5,3	34%	5,9	36%	5,7	31%
Latin-Amerika	0,7	6%	1,6	10%	0,8	5%	0,9	5%
Asia og Oseania	2,3	19%	2,9	18%	2,9	18%	2,7	15%
Europa	0,8	7%	0,7	4%	0,6	4%	0,6	3%
Midtøsten	1,0	8%	0,9	6%	0,9	6%	0,8	5%
Global uspesifisert	2,6	21%	4,3	27%	5,0	31%	7,8	42%
Totalt	12,4	100%	15,7	100%	16,2	100%	18,5	100%

Tabell 1. Samlet bilateral bistand fordelt på hovedregion, 2006-2009 (mrd. kroner).¹¹

Tall fra de siste års statsbudsjett over prosentvis endring i bilateral bistand til de ulike geografiske regionene (tabell 2), viser at geografisk bestemt bilateral bistand har blitt redusert også i absolutte tall de siste to årene.¹² Bevilgningen til Latin-Amerika har blitt redusert de siste tre årene, og det er også den regionen som har fått størst prosentvis reduksjon i tildelingen.

¹¹ Tabellen er hentet fra Stortingsproposisjon nr. 1 (2010-2011) fra Utenriksdepartementet (s. 47). Høyre kolonne under årstall viser prosentvis andel av den totale bilaterale støtten.

¹² Med unntak av Midtøsten som har blitt skjernet.

Betegnelse	Pst. endr. 06/07	Pst. endr. 07/08	Pst. endr. 08/09	Pst. endr. 09/10	Pst. endr. 10/11
Bistand til Afrika	13,8	5,4	3,6	-1,2	-6,8
Bistand til Asia	24,1	10,2	28,4	-4,4	-4,4
Bistand til Midtøsten	21,4	0,0	104,1	0,0	0,0
Bistand til Latin-Amerika	61,9	6,1	-5,7	-8,3	-9,8
Sum programkategori	18,5	6,2	14,0	-2,2	-5,6

Tabell 2. ”Utgifter under programkategori 03.10 fordelt på kapitler”¹³

Av diagram 3 framgår det at total bilateral bistand har økt i absolutte tall årlig fram til 2009. Den klart største delen av den økte bilaterale støtten går til kategorien ”Global, uspesifisert” som vist i tabell 1 – altså satsinger som ikke er bundet opp geografisk. Dette henger sammen med økte bevilgninger til det som kalles ”tematiske satsinger”. Statssekretær Ingrid Fiskaa bekreftet i intervjuet at tematiske satsinger, som skogsatsingen i Brasil er ett eksempel på, er en viktig del av regjeringens utviklingspolitikk:

”(...) En har trappet veldig opp på mer tematiske satsinger. Og en av de store vinnerne der er jo for eksempel skogsatsinger som gjør at Brasil da, er en av de større mottakerne av norsk bistand.”

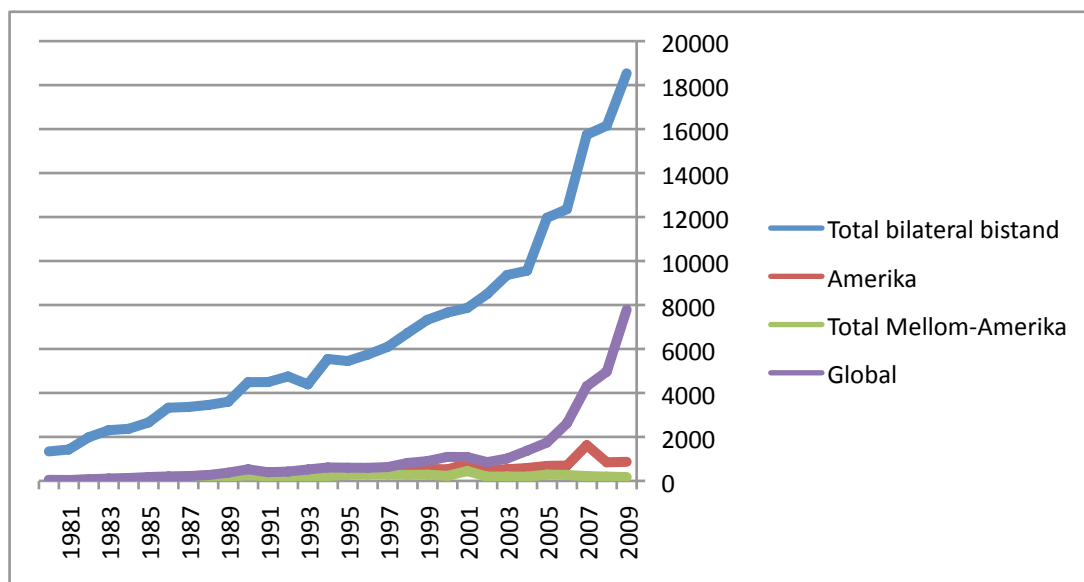


Diagram 3. Total norsk bilateral bistand, samt derav andel til henholdsvis Amerika, Mellom-Amerika og kategorien ”Global” i millioner NOK, 1980-2009. Kilde: Statistikkportalen til norad.no

¹³ Utdrag fra de siste årenes stasbudsjett. Tabellen viser prosentvis endring fra året før i bilateral bistand til de ulike regionene. Kilder: Utenriksdepartementet (2010-2011:133), (2006-2007:80) og Finansdepartementet 2010, 2009 og 2008.

En mindre andel til Mellom-Amerika

Diagram 3 viser også at bistanden til Mellom-Amerika totalt sett har hatt en svak økning i perioden på tross av en del svingninger. Økningen har vært beskjeden og holder langt fra tritt med den generelle utviklingen i bistandsbudsjettet. Bistand til Mellom-Amerika utgjør en liten andel av det totale bistandsbudsjettet, og det fremgår av grafen at andelen til Mellom-Amerika av det totale bilaterale budsjettet er langt mindre nå enn tidligere.

Grafen over bistanden til Amerika som region øker også totalt sett. På 80-tallet og delvis på 90-tallet ser man av kurven at størstedelen av den totale bistanden til region Amerika gikk til Mellom-Amerika, ettersom det ikke er så stor forskjell på kurven for Amerika og kurven for Mellom-Amerika, mens utover på 2000-tallet ser man at bistanden til Amerika totalt øker mer enn det bistanden til Mellom-Amerika gjør. Den relative reduksjonen til Mellom-Amerika i forhold til Amerika totalt må sees i sammenheng med at regionbevilgningen for Mellom-Amerika har blitt omgjort til regionbevilgningen for hele Latin-Amerika. Dette vil jeg komme mer inn på i analysen.

Trendene vi kan lese ut av norske utviklingsbudsjett de siste årene handler hovedsakelig om økning av det totale bistandsbudsjettet, reduksjon i bilateral bistand som andel av budsjettet, mer bistand gjennom multilaterale kanaler samt mer bistand til tematiske satsinger som for eksempel skog. Det er med dette som bakteppe man må analysere forklaringer på redusert utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala.

3 Empiri og teori

Spørsmålet i problemstillingen om hva som kan forklare reduksjon i norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala, må settes inn i en kontekst av relevant empiri og teori for å være av statsvitenskapelig interesse.

Jeg vil dele dette kapittelet i to hoveddeler: Jeg vil først beskrive noen av de viktigste generelle endringene i utviklingspolitikken i den perioden som er denne oppgavens hovedfokus, altså fra omtrent midten av det første tiåret på 2000-tallet. I og med at Stokkes redegjørelse for trekk ved norsk utviklingspolitikk slutter i 2005 og jeg ikke har funnet andre faglige redegjørelser om norsk utviklingspolitikk av nyere dato, har jeg vært nødt til å basere meg på en egen gjennomgang av sentrale trekk ved norsk utviklingspolitikk i denne perioden. Denne første delen legger grunnlaget for å diskutere en antakelse om at reduksjon i norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala kan forklares ut ifra generelle endringstrekk i norsk utviklingspolitikk. Deretter vil jeg redegjøre for teoriretningen utenrikspolitisk analyse, ”Foreign Policy Analysis”, som er en teori som sier noe om hvilke faktorer som kan påvirke utenrikspolitiske beslutninger. Denne teorien blir supplert med bidrag fra Anne-Marie Slaughter og Terje Tvedt. Dersom jeg finner at reduksjonen i engasjement overfor Nicaragua og Guatemala ikke er å finne i generelle endringstrekk, vil det være særlig interessant å gå nærmere inn i beslutningsprosessene og studere andre faktors betydning for utfallet enn bare nye politiske føringer. I det siste avsnittet i denne delen vil jeg oppsummere foreløpige antakelser basert på generelle utviklingspolitiske endringer og FPA-teori. Analysen i kapittel 5 vil bli strukturert som en diskusjon rundt disse antakelsene.

3.1 Norsk utviklingspolitikk i dag

Siden Stokkes gjennomgang fra 2005 referert til i bakgrunnskapittelet har Norge fått ny regjering, og det har kommet ut flere nye stortingsmeldinger og statsbudsjett som legger nye føringer for utenriks- og utviklingspolitikken. Regjeringsskiftet faller mer eller mindre tidsmessig sammen med den reduksjonen i utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala denne oppgaven skal forklare. Jeg vil derfor gjennomgå noen sentrale utenriks- og utviklingspolitiske endringer under den rødgrønne regjeringen. I bakgrunnskapittelet har jeg alt presentert noen endringer i innretningen av bistandsbudsjettet. De tre endringstrekkene jeg vil ta for meg her, er endringer i utenrikspolitiske prioriteringer, klimafokus i

utviklingssamarbeidet, samt fokus på å få norsk næringsliv til å investere i utviklingsland. Jeg vil understreke at det er flere andre elementer fra den rødgrønne utviklingspolitikken som kunne vært trukket fram her. For å avgrense omfanget av oppgaven har jeg vært nødt til å fokusere på noen få faktorer. De endelige punktene i avsnittene som følger, er valgt ut fordi det er fremtredende trekk ved dagens utviklingspolitikk som jeg har antatt vil være relevante for min analyse. De tre punktene som har blitt valgt ut, er også temaer som har blitt fremhevet av informantene som sentrale trekk ved norsk utviklingspolitikk i dag.

3.1.1 Endringer i utenrikspolitiske prioriteringer

Stokke (2005a: 53) skriver om forholdet mellom utenrikspolitikk og utviklingspolitikk: ”I et utenrikspolitisk perspektiv blir utviklingshjelp et instrument i forfølgelsen av utenrikspolitiske mål av donorer eller grupper av donorer.” Men Stokke argumenterer for at de utenrikspolitiske målene også kan gå utover ren egeninteresse, også langsiktige mål relatert til internasjonale fellesgoder passer inn i dette perspektivet (Stokke 2005a:53).

Selv om utenriks- og utviklingspolitikk ofte omtales som to separate politikkkfelt, blir sammenhengen mellom disse tydelig vektlagt i stortingsmeldinger som har blitt utgitt under den rødgrønne regjeringen. Et sentralt dokument som handler om Norges interesser og forhold til omverdenen, er Stortingsmelding nr. 15 (2008-2009) ”Interesser, ansvar og muligheter”. I denne meldingen utdypes behovet for å bidra til fellesgoder og en tettere sammenvevd utenriks- og utviklingspolitikk: ”Som en konsekvens av globalisering og Norges dype avhengighet av globale fellesgoder er det nødvendig å forlate en snever forståelse av norsk interessepolitikk. Globaliseringen innebærer en utvidelse av Norges realpolitiske verktøykasse. Klassiske skiller mellom den ”myke” idealpolitikken og den ”harde” realpolitikken gir i dag mindre mening. Norsk kompetanse innenfor fredsbygging, samfunnsutvikling og internasjonal organisering bør i norsk utenrikspolitikk prioriteringer og gjennomføring også anses som viktige realpolitiske ressurser.” (Utenriksdepartementet 2009a:85)

Stortingsmeldingen tar også opp behovet for prioriteringer i utenrikspolitikken. Ifølge denne stortingsmeldingen er det to prinsipper som ligger til grunn for ressursbruk og innsats i utenrikspolitikken: ”På den ene siden graden av viktighet og relevans for det norske samfunnet, og på den andre siden, Norges mulighet og evne til å gjøre en forskjell” (Utenriksdepartementet 2009a:88).

Norges ”utvidede utenrikspolitiske interesser” i et nytt verdensbilde gir ifølge denne meldingen norsk ”engasjementspolitikk” fornyet begrunnelse: ”Den sentrale og historiske begrunnelsen for engasjementpolitikken er uegennyttig basert i ønsket om å bidra til et bedre liv for mennesker rundt om i verden. Samtidig gir globalisering og øvrig geopolitisk endring engasjementspolitikken en fornyet og forsterket begrunnelse ved at den på ulike måter bidrar til å realisere norsk interesse.” (Utenriksdepartementet 2009a:87) Man kan derfor ikke studere forklaringer i norsk utviklingspolitikk uten å ta høyde for at utenrikspolitiske hensyn og egeninteresser (i vid forstand) påvirker denne.

3.1.1.1 Det ”sørpolitiske system”

Historiker Terje Tvedt har brukt uttrykket ”det sørpolitiske system” for å beskrive forholdet mellom norsk utviklingspolitikk og utenrikspolitikk. ”Det sørpolitiske system” er ifølge Tvedt ”en institusjonell og politisk sammenveving av tradisjonell utviklingshjelp og utenrikspolitikk” (Tvedt 2003:58). Tvedt kritiserer også skillet mellom realisme og idealisme i studiet av utviklingspolitikken: ”[Det er] ufruktbart å oppfatte sørsystemet som en sammenveving av utviklingshjelpens ”idealisme” og den tradisjonelle utenrikspolitikken ”realisme” (...) En slik vektlegging etablerer et ikke-begrunnbart moralsk skille mellom de to politikkkfeltene, som om bistandspolitikken er mer moralsk fordi den omtaler seg selv som ”idealistisk” og utenrikspolitikken mindre moralsk fordi den omtaler seg selv som ”realistisk” (Tvedt 2003:62-63). Tvedt peker på beslutningen fra 2003 om å integrere Norad i UD-systemet, hvor man reverserte beslutningen fra 1962 om å ha et relativt selvstendig og uavhengig direktorat. Utviklingssamarbeidet ble nå beskrevet som et ”utenrikspolitisk virkemiddel” som skulle kunne åpne dører for Norge i internasjonale fora (Tvedt 2003:67). Ifølge Tvedt har de siste årene vært kjennetegnet av at ”det er bistandspolitikken som stort sett er blitt institusjonelt integrert under den utenrikspolitiske ledelsen” (Tvedt 2003:69).

Denne kontinuerlige og skiftende blandingen av ”realisme” og ”idealisme” utgjør ifølge Tvedt et av sørsystemets viktigste særtrekk (Tvedt 2003:63). Innenfor Tvedts analyse blir skillet mellom de to paradigmene Stokke trekker opp (realisme og human internasjonalisme), mindre relevant, fordi det pågår en kontinuerlig skifting og blanding av de to. Det er altså en slags ”gråsoner” mellom utenrikspolitikken og utviklingspolitikken. Å nedtone skillet mellom ”hard” realpolitikk og ”myk” idealpolitikk er som vist over også noe den rødgrønne regjeringen selv forsøker å gjøre, som vist i utdraget fra ”Interesser, ansvar og muligheter”

referert til over. Denne blandingen er ikke ny, som Stokkes gjennomgang av norsk utviklingspolitikk viser, har elementer av egeninteresse og instrumentelle begrunnelser også vært brukt av tidligere regjeringer i utviklingspolitikken (Stokke 2005b:455). Men behovet for å se disse to politikkområdene i sammenheng er nå langt tydeligere uttalt i offisiell politikk enn tidligere.

I analysen vil jeg diskutere om reduksjonen av utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala kan forklares i lys av disse trendene i norsk utviklingspolitikk: økt fokusering på sammenhengen mellom utenrikspolitikk og utviklingspolitikk og behovet for prioriteringer av ressurser i utenrikstjenesten.

3.1.2 Klimafokus i utviklingspolitikken

Også i Stortingsmelding nr. 13 (2008-2009) "Klima, konflikt og kapital" slår man tydelig fast at utenrikspolitikken og utviklingspolitikken er koblet tettere sammen enn før. Denne meldingen skal være "et skritt videre i en prosess der utviklings- og utenrikspolitikken i større grad framstår som en helhet" (Utenriksdepartementet 2009b:10). Man tar utgangspunkt i denne definisjonen av de to politikkområdene: "I utenrikspolitikken er det norske interesser som gjelder og i utviklingspolitikken handler det om de fattige landenes interesser" (Utenriksdepartementet 2009b:10).

I Stortingsmelding nr 13. (2008-2009) legger man vekt på at på mange områder er det klare fellesinteresser for Norge og de fattige landene, som for eksempel på klimaområdet (Utenriksdepartementet 2009b:10). Men regjeringen slår samtidig fast at Norge ikke skal bruke utviklingspolitikken til å fremme norske økonomiske interesser eller andre egeninteresser: "Målet med den norske utviklingspolitikken er fattigdomsreduksjon og fremme av menneskerettigheter" (Utenriksdepartementet 2009b:10).

I stortingsmeldingen slås det fast at stat-til-stat-bistanden i større grad skal spisses og dreies mot områder der Norge har anerkjent kompetanse og der ned den norske innsatsen er etterspurt og gir merverdi for samarbeidslandet. Eksempler på slike sektorer er blant annet klima, miljø, bærekraftig utvikling, fredsbygging, menneskerettigheter og humanitær bistand og ren energi (Utenriksdepartementet 2009b:7).

Klima er et gjennomgående fokus i nyere offisielle dokumenter om norsk utviklingspolitikk. Også i statsbudsjettet for 2011 kommer dette tydelig fram: ”Viktige elementer i regjeringens utviklingspolitiske satsinger i 2011 er klima- og skogsatsingen, forsterket innsats innen ren energi, vekt på forebygging av naturkatastrofer og økt fokus på klimatilpasning (...)

Sammenhengen mellom miljø, klima og utvikling har blitt tydeligere de siste årene. Norge vil styrke klima- og miljøinnsatsen som en hovedstolpe i utviklingsarbeidet i 2011 og de kommende årene.” (Utenriksdepartementet 2010-2011:33-34)

Klimafokuset representerer en tydelig opprioritering av temaet i forhold til fokuset i tidligere stortingsmeldinger. For eksempel i Stortingsmelding nr. 19 (1995-1996) ”En verden i endring” er følgende hovedpunkter trukket frem som målsetninger i den norske utviklingspolitikken:

- Bidra til å fremme fred, menneskerettigheter og demokrati
- Bidra til økonomisk og sosial utvikling for fattige land og folkegrupper
- Bidra til en forsvarlig forvaltning av jordas miljø og det biologiske mangfold
- Bidra til å fremme like rettigheter og muligheter for kvinner og menn på alle områder i samfunnet
- Bidra til å forebygge og lindre nød i forbindelse med konfliktsituasjoner og naturkatastrofer (Utenriksdepartementet 1995-96)

Selv om enkelte elementer i disse hovedpunktene ligner dagens politikk, og miljø sto på dagsordenen også den gang, er kontrasten til dagens gjennomgående klimafokus tydelig. I Stortingsmelding nr. 19 (2002-2003) ”En verden av muligheter” slås det i innledningen fast at ”fattigdom er vår tids største utfordring” og at ”Norge har forpliktet seg til å bidra til å bekjempe den globale fattigdommen med utgangspunkt i blant annet de internasjonale Tusenårsmålene som er vedtatt av FN” (Utenriksdepartementet 2002-2003:10). I Stortingsmelding 13 (2008-2009) er det aller første ordet som er brukt i brødteksten ordet ”klimaendringer” (Utenriksdepartementet 2009b:5). Det sier noe om hvor høyt klima står på agendaen nå sammenlignet med tidligere.

Stokkes analyse referert til tidligere viste at menneskerettigheter og fattigdomsorientering har vært dominerende temaer i norsk utviklingspolitikk fram til 2005. Når man sammenligner dette med fokuset i dagens meldinger, blir det tydelig at klima har fått klart økt prioritet i offisiell norsk utviklingspolitikk. I analysen vil jeg diskutere om økt tematisk satsing på

klimaområdet kan være én mulig faktor i forklaringen på redusert norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala.

3.1.3 Fremme norsk næringsliv i utviklingsland

Koblinger til norsk næringsliv er noe svært mange av informantene snakker om som et stadig viktigere område innen norsk utviklingspolitikk. De to nevnte stortingsmeldingene ”Interesser, ansvar og muligheter” og ”Klima, konflikt og kapital” har også tydelig fokus på å fremme norsk næringsliv i utviklingsland. Dette fokuset er ikke noe som var helt nytt med den rødgrønne regjeringens utviklingspolitikk, men vektleggingen av dette er tydeligere enn før, ifølge mange av informantene.

I St. mld nr. 15 ”Interesser, ansvar og muligheter” legges det vekt på at UD ser det som en viktig oppgave å fremme norske næringsinteresser og bistå den norske energiindustrien i dens internasjonaliseringsbestrebelse. Å fremme norske næringsinteresser er derfor viktig også i forhold til fokuset på klima, miljø og ren energi. I St. mld. nr. 13 ”Klima, konflikt og kapital” står følgende: ”Regjeringen ønsker å stimulere norske bedrifter til å involvere seg sterkere i næringslivet i utviklingsland. (...) Det finnes derfor en rekke støtteordninger som skal fremme et slikt partnerskap og gjøre det mindre risikofyllt for norske bedrifter å være med på å utvikle disse markedene. Norad og Norfund har i samarbeid etablert et veiledningskontor (...) I tillegg kan utenriksstasjonene bidra med landkunnskap og være døråpnere i enkelte land. (...) Støtte til næringslivets engasjement i utviklingsland utgjorde åtte prosent av bistanden i 2007.” (Utenriksdepartementet 2008-2009b 98-99)

Det mellomamerikanske markedet er av begrenset betydning for Norge (Bull et al. 2008:27). Kan et økt fokus på å fremme norsk næringsliv i utviklingsland tenkes å være en faktor som har forårsaket redusert utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala fra norsk side, ettersom det mellomamerikanske markedet har liten økonomisk betydning for Norge? I analysedelen vil jeg diskutere dette spørsmålet nærmere.

3.2 Foreign Policy Analysis (FPA)

Hittil har jeg presentert noen generelle endringstrekk ved den norske utviklingspolitikken de siste årene som jeg antar kan være forklaringsfaktorer som kan bidra til å besvare min problemstilling. Men dette er offisielle selvbeskrivelser. Som Stokke har vist i sin historiske

gjennomgang av norsk utviklingspolitikk, er det ikke alltid at offisiell politikk henger sammen med beslutninger i praksis¹⁴. For å forstå konkrete utfall kan det derfor være nyttig å gå dypere inn i de politiske beslutningsprosessene. Jeg vil derfor her ta for meg teoriretningen ”Foreign Policy Analysis” (FPA), eller utenrikspolitisk analyse. Dette er en teori som søker å forklare hvordan staters utenrikspolitikk formes.

Christopher Hill (2003) er en av de som har skrevet utfyllende om FPA av nyere dato, og jeg har valgt å basere meg på hans FPA-bidrag for ikke å komplisere analysen for mye. Hill definerer utenrikspolitikk (foreign policy) på følgende måte: ”Summen av offisielle eksterne relasjoner utført av en ekstern aktør (vanligvis en stat) i internasjonale relasjoner” (Hill 2003:3). Denne definisjonen er forskjellig fra beskrivelsen i Stortingsmelding nr. 13 (2008-2009) referert til i avsnitt 1.2, hvor det står at ”i utenrikspolitikken er utgangspunktet ivaretagelse av norske interesser”. Hills definisjon er en mye bredere definisjon av utenrikspolitikk. Man kan si at utviklingspolitikk slik det er definert i Stortingsmelding 13: ”Utviklingspolitikk brukes om summen av de politiske grep og verktøy Norge aktivt benytter for å påvirke faktorene som etter rammen for utvikling i fattige land”, faller innunder Hills definisjon av utenrikspolitikk, fordi dette også handler om offisielle eksterne relasjoner utført av en stat. Det gir grunnlag for å benytte utenrikspolitisk analyse også for å analysere utviklingspolitikken.

Ifølge Hill er utenrikspolitikk i stadig endring, og den endrer seg ikke alltid i samme retning. Derfor, mener han, er konkrete case- og landstudier av utenrikspolitikken viktig (Hill 2003:14). Denne oppgaven er en slik konkret case- og landstudie. FPA undersøker motiver som kan forklare adferden til internasjonale aktører, og legger vekt på beslutningsprosedyrer (decision making), for å gå dypere enn de formelle selvbeskrivelsene og prosessene i regjering og byråkrati. På den måten kan man også teste hypotesen om at utfall i utenrikspolitikken også kan være påvirket av beslutningsprosessenes natur (Hill 2003:10).

FPA er en pluralistisk tilnærming til å forstå utenrikspolitikk som søker å gå forbi forenklingene i de realistiske og liberalistiske tilnærmingene (Hill 2003:282). I denne oppgaven tar jeg utgangspunkt i nettopp dette. Jeg har ingen ambisjon om å teste én altomfattende teori om hvordan utenrikspolitikk formes. Mitt utgangspunkt er mer åpent, og

¹⁴ For eksempler se Stokke 2005b: 479, 487.

jeg vil undersøke problemstillingen fra flere mulige innfallsvinkler. Hills redegjørelse for FPA gir en pekepinn til hvilke faktorer man bør studere.

Hill mener at utenrikspolitikken må brytes ned i tre komponenter for å kunne forklares (Hill 2003:17), og jeg vil benytte disse komponentene i min analyse. De tre komponentene er:

- 1) Byråkratisk politikk
- 2) Transnasjonale relasjoner
- 3) Innenlandske påvirkningskilder

Hill diskuterer hvordan de ulike komponentene kan påvirke utenrikspolitikken. Hver av disse komponentene gir igjen grunnlag for antakelser om forklaringsfaktorer i utviklingspolitikken, og jeg presenterer de ulike komponentene kort her.

3.2.1 Byråkratisk politikk og aktører

Det har vært sagt at internasjonale relasjoner trenger en teori om menneskelig politisk valg, og et område som har begynt å lage dette, er FPA (Hill 2003:23). Hill fokuserer på aktørene (actors) i internasjonal politikk og aktørers betydning i utenrikspolitik, altså det han betegner med det engelske uttrykket ”agency”.

Aktører (actors) er enheter som har mulighet til å ta beslutninger eller utføre handlinger i en gitt kontekst. De kan være enkeltindivider eller grupper av individer, inkludert ikke-statlige aktører. Individer, stater og det internasjonale systemet er enheter i analysen av utenrikspolitik, men de forklarer ikke nødvendigvis i seg selv utfall. Og motsatt, det er usannsynlig at forklaringer av politiske fenomener er å finne på kun ett nivå (Hill 2003:27).

3.2.1.1 Byråkratiet

Hill stiller også spørsmålet i hvor stor grad byråkratiet, som tilsynelatende er ikke-politiske og skal være lydige ”agents”, i seg selv kan være aktører og forme politikk (Hill 2003:71). Hill sammenligner den weberianske ”idealtypen” av byråkratiet, hvor pålitelige ansatte implementerer politikk på vegne av andre uten selv å bli politiserte (Hill 2003:74), med praksis i ulike samfunn og styresett ved hjelp av teorier om byråkratisk politikk (Hill 2003:72). Er byråkratiet i utenrikstjenesten lojale og gjennomfører kun det de har blitt bedt

om, eller er de med å forme politikken? Diplomati har tradisjonelt hatt elitestatus, og i tillegg er de i tjeneste langt unna sine overordnede. Derfor har utenriktjenesten blitt åpenbare kandidater for studier av hvem som har innflytelse i utenrikspolitikken. Ifølge Hill representerer Utenriksdepartementet og de som tjenestegjør utenlands, ”en formidabel motor i policy-making” (Hill 2003:77). Ansatte i Utenriksdepartementet, ute og hjemme, er derfor en sentral kategori blant mine informanter i denne oppgaven.

Allisons velkjente byråkratiteori argumenterer for at ”departementer og andre byråkratiske enheter i beste fall forfølger sin egen versjon av nasjonale interesser, og i verste fall deres egne bekymringer, slik at beslutningsprosessen i utenrikspolitikken blir en innoverskuende kamparena preget mer av ”horse-trading” enn av logikk.” (Hill 2003:86)

Hill inntar en slags mellomposisjon mellom det weberianske idealet og Allisons byråkratimodell, hvor han antar at byråkrater er begrenset av sine referansepunkter, deres overordnede og kulturen i sin gruppe, men de har også muligheter til å fortolke sine roller på nye måter på grunnlag av egne personligheter og spesielle omstendigheter. Denne beskrivelsen tar hensyn til at alle blir formet av målene og verdiene i det arbeidet man gjør, på samme tid som den tillater rom for endring og et viktig element av usikkerhet (Hill 2003:89).

3.2.1.2 Enkeltpersoners betydning i utenrikspolitikken

Individens mulighet til å påvirke utenrikspolitikk avhenger av deres personlige og politiske kvaliteter og av saken som skal avgjøres (Hill 2003:57). Hill gjennomgår ulike kategorier av individer som påvirker utenrikspolitikken. Ifølge Hill er utenrikspolitikk et felt som er spesielt mottakelig for å bli påvirket av det han kaller en ”inner executive”, med det mener han en innflytelsesrik person innenfor det utenrikspolitiske systemet. Utviklingsministeren og utenriksministeren er eksempler på ”inner executives” i min analyse. Ifølge Hill kommer initiativer ofte fra denne kategorien av aktører (Hill 2003:56-57). I neste rekke kommer ”core executives”, som er nøkkelpersoner i det politiske miljøet og deres rådgivere. Hill argumenterer for at deler av utenrikspolitikken blir håndtert, og kan bli monopolisert av et lite antall spesialister (Hill 2003:66). Jeg har ikke fått intervju med en ”inner executive” som utviklingsministeren, men jeg har intervjuet statssekretær Ingrid Fiskaa som representant for politisk ledelse, som vil være å anse som en ”core executive” i denne sammenhengen.

Terje Tvedts begrep ”Det sørpolitiske system” ble presentert i avsnitt 3.1.1.1. Tvedt problematiserer også enkeltpersoners muligheter til å påvirke politikken med en egen agenda: ”Enkeltpersoner som gestalter sørpolitikken blir oftest beskrevet som om de handler på vegne av Norge eller ”oss”, enda deres virksomhet i større grad enn aktiviteter i Norge kan skje helt i skjul for norsk offentlighet, og styrt av motiver som ikke behøver å samsvare med offisiell norsk politikk.” (Tvedt 2003:297) ”Dette ”vi” er det sørpolitiske systemets konstruksjon av et slags nasjonalt kollektiv, og det muliggjør minoritetsinteressers og særinteressers kamuflering som fellesinteresser, mens de oppfattes av systemets omverden som alles interesser.” (Tvedt 2003:299)

3.2.2 Transnasjonale relasjoner

Hill poengterer også transnasjonale relasjoners betydning for utenrikspolitikken. Han trekker fram tre typer transnasjonale aktører, som kan ha innflytelse på et lands utenrikspolitikk: territorielle, ideologiske/kulturelle og økonomiske (Hill 2003:195). Norge er et lite land, og norsk utenriks- og utviklingspolitikk formes ikke i et vakuum. Derfor er det naturlig å anta at også internasjonale og transnasjonale aktører og institusjoner har innvirkning på norsk politikk.

Anne-Marie Slaughter har i sin bok ”A new world order” presentert en teori om at et nøkkeltrekk ved internasjonal politikk i det 21. århundre er globale nettverk av offentlig ansatte (Slaughter 2004:1). Hvert av disse nettverkene bygger tillit og etablerer forhold mellom deltakerne som igjen gir incentiver til å etablere et godt rykte og unngå et dårlig rykte (Slaughter 2004:3). Disse nettverkene består hovedsakelig av offentlig ansatte i nasjonale regjeringer, enten utnevnt av valgte representanter eller direkte valgt selv (Slaughter 2004:4). Et nettverk er definert som ”et mønster av jevnlig og målrettede relasjoner mellom like offentlige enheter som jobber på tvers av de grensene som deler land fra hverandre og som skiller den innenlandske fra den internasjonale sfære” (Slaughter 2004:14). Hun holder fast ved at stater fortsatt er viktige komponenter i internasjonal politikk, men hennes sentrale poeng er at stater er disaggregerte, og ikke enhetlige. Hun snakker om en ”verden av regjeringer” heller enn en ”verden av nasjonalstater”, hvor ulike institusjoner samhandler både innenlands og med sine utenlandske og overnasjonale motparter (Slaughter 2004:5). Også ”the executive”, altså statsministre og presidenter, har en i økende grad kompleks rolle. De ulike aktørene har sine egne nettverk med sine utenlandske motparter av ulike grunner.

Også utenriksministre (og utviklingsministre) har sine egne nettverk (Slaughter 2004:30-39). Nettverkene utveksler informasjon, koordinerer policy og samarbeider om implementering av saker (Slaughter 2004:40). Innenfor denne teorien vil det antas at de som utformer norsk utviklingspolitikk, er påvirket av sine motparter i andre land og internasjonale institusjoner. Ifølge Slaughter er det altså informasjonsutveksling og samhandling mellom personene i internasjonale nettverk mer enn institusjonene i seg selv (som Hill antar) som påvirker politikkkutforming og politiske beslutninger.

3.2.3 Innenlandske påvirkningskilder

Det innenlandske politiske miljøet former også utenrikspolitikken, men de gjør det i samspill med internasjonale faktorer. Begge påvirkningskildene blir filtrert i beslutningsprosessen, og gir sine bidrag til politiske utfall (Hill 2003:248).

Hill beskriver også forholdet mellom utenrikspolitikken og de politiske velgermassene (constituencies) som står bak den. Utenrikspolitikken må stå til rette formelt både overfor parlamentet og velgernes dom (Hill 2003:251). I tillegg må politikerne arbeide innenfor det mer ulne begrepet ”folkemeningen” (public opinion) (Hill 2003:262). Interessegrupper som mobiliserer sivilsamfunnet, er viktige aktører her, NGO-er er en type sivilsamfunnsaktør som er relevant i denne sammenhengen (Hill 2003:268-269). Også media kan være en aktør som kan være viktig for å påvirke folkemeningen (Hill 2003:273). Det er naturlig å anta at engasjementet innad i Norge for utviklingspolitiske saker kan være med på å påvirke utfall. I min datainnsamling vil jeg inkludere noen kilder fra denne gruppen innenlandske aktører som kan være med å påvirke politikken, særlig representanter fra NGO-er som kjenner til og har forsøkt og påvirke beslutningsprosessen rundt norsk bistandspolitikk i Nicaragua og Guatemala.

Terje Tvedts omtale av ”det sørpolitiske system” er tidligere beskrevet. Tvedt er også kritisk til den innenlandske dynamikken innenfor norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Tvedt bruker betegnelsen ”Den norske modellen”, om det han mener er et ”symbiotisk forhold mellom forskning, organisasjon og stat” (Tvedt 2003:12). Dette omtaler han også som et ”nasjonalkorporativistisk system” hvor organisasjoner og forskningsinstitusjoner blir den offisielle sørpolitikens aktører og redskaper for å fremme fred og utvikling nasjonalt (Tvedt 2003:305).

Tvedts bidrag om det ”særnorske” i ”Den norske modellen” står i en viss grad i kontrast til Slaughters teori om internasjonale nettverk referert til over; hvis det er slik at norske politikere og byråkrater påvirkes av og samhandler med sine utenlandske motparter, er det sannsynlig at de ”særnorske” trekkene i ”sørpolitikken” og ”nasjonalkorporativismen” vil få mindre betydning for politikkkutformingene.

3.3 Foreløpige antakelser

I denne oppgaven ønsker jeg å se på i hvilken grad viktige utviklingspolitiske satsinger på papiret får konsekvenser på ”bakkenivå”, altså i det konkrete utviklings samarbeidet med utviklingsland. Dersom man skal anta koherens i utviklingspolitikken, er det naturlig å anta at utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala kan forklares, i alle fall delvis, i lys av generelle endringer i norsk utviklingspolitikk. Dette er den ene av de to hovedantakelsene jeg vil undersøke. På bakgrunn av de trendene jeg har trukket frem i avsnittet om endringer i norsk utviklingspolitikk, setter jeg opp følgende antakelse om hva som kan forklare redusert norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala:

Antakelse 1)

Reduksjon i utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala kan forklares i lys av overordnede endringer i norsk utviklingspolitikk.

Antakelsen er svært generelt formulert, men jeg vil i analysen spesielt analysere påvirkningskraften til de tre utviklingspolitiske trendene som jeg har beskrevet i avsnitt 3.1: Endringer i Norges utenrikspolitikk i tråd med endret verdensbilde, økt satsing på klima og økt fokus på å fremme norsk næringsliv i utviklingspolitikken.

Men som Stokke har demonstrert gjennom sin historiske gjennomgang, er det ikke alltid at offisiell politikk stemmer med praksis (Stokke 2005b:479). Ifølge FPA-teorien beskrevet over, må man studere aktørene i utenrikspolitikken og selve beslutningsprosessen, fordi utenriks- og herunder utviklingspolitikk alltid vil måtte balansere mellom ulike hensyn på ulike nivåer, i byråkratisk politikk, transnasjonale relasjoner og innenlandske påvirkningskilder.

En alternativ antakelse vil derfor være at reduksjonen kan forklares ut ifra de elementene Foreign Policy Analysis antar vil påvirke utenrikspolitikken – altså aktører og

beslutningsprosessen. Dersom dette er tilfelle, kan det føre til at enkeltbeslutninger ikke nødvendigvis er i samsvar med overordnede politiske prioriteringer. Jeg setter derfor opp følgende antakelse:

Antakelse 2)

Reduksjon i utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala er påvirket av beslutningsprosessen og aktørene i denne, og måten beslutningen er tatt på, har påvirket utfallet.

Herunder vil jeg vurdere betydningen av de tre komponentene Hill trekker fram som påvirkningskilder i utenrikspolitikken: byråkratisk politikk, transnasjonale påvirkningskilder (herunder Slaughters nettverksteori) og innenlandske kilder til påvirkning. Jeg vil i analysen legge særlig vekt på beslutningen om ambassadenedleggelse, fordi denne, i motsetning til indikatoren som viser redusert bistand over tid, kan identifiseres som en klar og tidfestet beslutning. Størrelsen på bistand til enkeltland besluttes av UD etter at regionbevilgningene er vedtatt i Stortinget. Reduksjon av bistand er derfor ikke nødvendigvis et resultat av et uttalt ønske om å kutte bistanden til et enkelt land. Derfor er beslutningen om ambassadenedleggelse mer egnet til å gå nærmere inn på en konkret beslutningsprosess.

Antakelse 1 og 2 er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende. Det mest sannsynlige er å finne forklaringer på begge nivåer, både generelle endringer i utviklingspolitikken og på aktørnivå. Ifølge Hill er forklaringer på utenrikspolitiske beslutninger sjelden å finne på kun ett nivå (Hill 2003:27). Som jeg vil komme tilbake til i metoddelen er dette heller ikke ment å være en hypotesetestende studie, men en teorifortolkende. Jeg vil altså tolke det jeg finner, i lys av teorien som er presentert i dette kapitlet. Antakelsene bør derfor ikke forstås som hypoteser som skal bekreftes eller avkreftes, men heller som utgangspunkter som jeg vil strukturere analysen rundt.

4 Metode

I dette kapittelet vil jeg først presentere forskningsdesignet jeg har brukt i denne oppgaven, som er casestudie. Jeg vil deretter presentere metodene jeg har benyttet i datainnsamlingen, og som danner grunnlaget for selve analysen, eliteintervjuer og dokumentstudier.

Avslutningsvis vil jeg diskutere spørsmål knyttet til reliabilitet og validitet i denne oppgaven.

4.1 Casestudie

Et casestudie er en type forskningsdesign som kan brukes med ulike metoder for datainnsamling. Et casestudie kan forstås som et ”intensivt studium av et enkelt case hvor hensikten med studien er – hvert fall delvis – å kaste lys over en større gruppe av case (en populasjon)” (Gerring 2007:20) George og Bennett (2005:5) definerer casestudie på følgende måte: ”En detaljert undersøkelse av et aspekt av en historisk episode for å utvikle eller teste historiske forklaringer som kan være generaliserbare til andre hendelser.”

4.1.1 Gyldigheten av slutninger og muligheter for generalisering

Lijphart har formulert kritikk mot casestudie som følger: ”Forskning er en generaliserende aktivitet. Et enkelt case kan verken utgjøre grunnlaget for en gyldig generalisering ei heller grunnlaget for å motbevise en etablert generalisering.” (Lijphart 1971:691)

George og Bennett er mer positive til casestudiet som forskningsdesign, og beskriver hensikten med et casestudie på følgende måte: ”Casestudie-forskere er mer interessert i å finne ut under hvilke betingelser spesifikke utfall forekommer, og mekanismene dette skjer gjennom, heller enn å avdekke frekvensen som disse betingelsene og utfall av disse oppstår med” (George og Bennett 2005:31). Casestudiet er altså rettet mot å forstå empiriske forutsetninger eller årsaker til et gitt utfall (Bratberg 2010a).

Det er avgjørende i et casestudie å definere ”universet” som caset hører hjemme i. Man må gi caset en ”klassetilhørighet” eller et ”empirisk gyldighetsområde”. Dette får konsekvenser for den teoretiske forståelse av fenomenet, altså hva det man finner ut sier noe om (Bratberg 2010a). ”Klassen” mitt case er ment å være en del av, er ”norske utviklingspolitiske beslutninger”. Selv om jeg ikke har brukt ordet ”beslutninger” i problemstillingen, mener jeg at operasjonaliseringen av avhengig variabel ”utviklingspolitisk engasjement” gjør at jeg kan

definere caset som en del av denne klassen. Det er fordi bistand og tilstedeværelse ved ambassader er to fenomener som nødvendigvis må være resultater av beslutninger, uavhengig av om de er en del av en bevisst strategi eller ikke. Nedbemanning eller nedleggelse av ambassader er ganske lett å identifisere som klare beslutninger. Selv om det ikke nødvendigvis er tatt bevisste beslutninger om at bistanden til Guatemala eller Nicaragua skal kuttes, så vedtas regionalbevilgningene i bistandsbudsjettet hvert år av Stortinget og må derfor også kunne kalles beslutninger.

Dette betyr ikke at jeg har ambisjoner om å kunne generalisere mine funn til å være relevante for alle beslutninger i norsk utviklingspolitikk. Jeg ser her kun på to typer beslutninger, bistandsbeslutninger og beslutninger om tilstedeværelse gjennom norske ambassader. Det finnes selvfølgelig mange andre beslutningstyper som jeg ikke kommer inn på her. Min ambisjon går heller ikke ut på å generalisere til en bestemt populasjon eller på å teste gyldigheten av en bestemt teori. Det jeg maksimalt kan få ut av denne studien er å identifisere noen *mekanismer* som har påvirket utfallet i caset jeg studerer, og som også kan tenkes å være mekanismer som virker i andre tilfeller. En av casestudiets klare styrker er at det gir muligheten til å gå i dybden for å studere årsaksforhold og sammenhenger.

Andersen (1997) har laget en kategorisering av fem ulike typer av casestudier, rangert etter teoretisk ambisjonsnivå. Laveste teoretiske ambisjonsnivå er a-teoretiske studier, deretter kommer teoretisk fortolkende studier, begrepsutvikling og generering av hypoteser, og det høyeste teoretiske ambisjonsnivået er testing av hypoteser. Selv om jeg har satt opp to foreløpige antakelser til analysen, er ikke dette ment som et hypotesetestende casestudie. Det er ikke snakk om en teori som skal bekreftes eller avkreftes. Jeg bruker FPA-teori som et verktøy for å forklare et empirisk case, og hvordan dette henger sammen med beslutninger i norsk utviklingspolitikk. Derfor passer denne studien bedre inn i kategorien teoretisk fortolkende case, hvor hensikten er å bruke et teoretisk perspektiv til å forstå et case. Dette teoretiske ambisjonsnivået er klassifisert som ikke-generaliserende (Bratberg 2010a).

4.1.2 Valg av case

Endring i norsk utviklingspolitikk overfor Mellom-Amerika er caset jeg studerer, men i og med at det er en region og utviklingssamarbeid først og fremst er overfor enkeltland, så har jeg valgt ut to enkeltland i regionen, Nicaragua og Guatemala, som ”undercase” for caset Mellom-Amerika. Disse er valgt ut fordi det er de to landene som er mest ”representative” for

Norges samarbeidsforhold til Mellom-Amerika, i den forstand at Norges utviklingssamarbeid med regionen har vært mest fokusert mot disse landene. Jeg har valgt å inkludere to land i analysen ikke bare fordi det øker representativiteten å studere to enheter i stedet for én, men også fordi det gjør at det er mulig å studere om land blir behandlet som enkeltland eller som en del av en region fra norsk side. Som vist i innledningen, sammenfaller mønsteret for bistand til Nicaragua og Guatemala ganske godt med kurven for bistand til Mellom-Amerika totalt. Disse to casene er dermed også egnet for å se på Norges forhold til Mellom-Amerika som region, fordi reduksjon i engasjement i Mellom-Amerika som region i hovedsak skyldes redusert engasjement i Nicaragua og Guatemala.

Å studere to av landene i regionen i stedet for bare ett gir også grunnlag for å studere forskjeller og likheter, samt å se på i hvor stor grad de blir behandlet fra norsk side som enkeltland eller som en del av en region. I utgangspunktet var planen å studere to land for å kunne gjennomføre en komparativ studie, men det ble raskt klart da jeg begynte datainnsamlingen, at norsk engasjement i de to landene ikke kan sees helt uavhengig av hverandre, særlig i forhold til spørsmålet om hvor Norge skal lokalisere ambassaden(e) i regionen. Den regionale bistandsporteføljen har blitt flyttet mellom de to ambassadene flere ganger, og vil nå bli flyttet igjen når ambassaden i Managua legges ned. Norges forhold til de to landene må derfor sees i sammenheng. Derfor har jeg valgt å behandle dem som ”undercase” som skal kunne si noe om Norges utviklingssamarbeid med Mellom-Amerika, heller enn som to separate case som skal sammenlignes. Casestudie er en egnet fremgangsmåte i denne sammenheng, nettopp fordi det kan ta høyde for den type empirisk kompleksitet som at to enheter ikke er uavhengige av hverandre (Bratberg 2010b).

4.2 Datainnsamling

For å finne svar på denne oppgavens problemstilling har jeg kombinert kvalitative intervjuer av nøkkelinformanter (”eliteintervjuer”) med studier av dokumenter som handler om norsk bistand overfor Nicaragua og Guatemala. Tanken er at kombinasjonen av eliteintervju og dokumentstudier som datagrunnlag kan utfylle hverandre for å danne et best mulig grunnlag for å besvare problemstillingen.

4.2.1 Eliteintervju

Tansey (2007:767) skriver at fordi politiske prosesser ofte mangler tilstrekkelig dokumentasjon, kan intervjuet kompensere for både mangel på og begrensninger av dokumentbevis. Dette har vært tydelig i løpet av min datainnsamling. Det finnes for eksempel svært lite skriftlig materiale om nedleggelsen av ambassaden i Managua. Det har også vært få klare beskrivelser av årsaker til redusert engasjement å finne i dokumentstudiene jeg har foretatt av ambassadenes strategiske planer og virksomhetsplaner. Ved å spørre folk som kjenner saksfeltet godt gjennom egen erfaring, har jeg fått tilgang til informasjon som ikke er nedskrevet noe sted.

Det er omdiskutert hva slags data som etableres på bakgrunn av et kvalitativt intervju. Det finnes to ytterpunkter: Det første er den positivistiske posisjonen, som hevder at intervjuet er en kilde til informasjon som kan etableres uavhengig av aktørene og intervjusituasjonen, og at hovedproblemet ved det kvalitative intervjuet er at mangel på standardisering av stimulus i intervjusituasjonen truer reliabilitet. Motpolen til den positivistiske tilnærmingen er den konstruktivistiske posisjonen, som ser på intervjuet som en interaksjon der vi kan etablere en unik forståelse av en situasjon, men at data som fremkommer ikke har relevans utover intervjusituasjonen, og derfor ikke kan bidra til kunnskap om ”verden der ute” (Andersen 2006:283). En hovedutfordring er å forstå relasjonen mellom subjektivitet og sosial virkelighet, å finne en avveining mellom aktørers subjektive forståelse og forhold som kan etableres uavhengig av deres subjektive opplevelser (Andersen 2006:283).

Andersen tar til orde for en slags mellomposisjon mellom de to ytterpunktene av det konstruktivistiske og det positivistiske ståstedet. Andersen mener at ved å være en ”aktiv informantintervjuer” kan man forstå sosial virkelighet ved å lytte til og tolke det som blir sagt (Andersen 2006:295). Aktiv betyr her at forskeren ”kontinuerlig søker å utnytte intervjusituasjonen til å prøve ut både egne forutsetninger og forutsetninger for informantens observasjoner, beskrivelser og vurderinger” (Andersen 2006:280). I denne tilnærmingen tar man utgangspunkt i at aktiv intervjuing ikke nødvendigvis skaper utfordringer knyttet til reliabilitet og validitet: ”En slik tilnærming kan faktisk gi større muligheter til å håndtere slike utfordringer, til å falsifisere eller utdype forståelsen av et problem eller en teori.” (Pawson 1996 i Andersen 2006: 285)

Å tenke på analysen av datamaterialet tidlig og forsikre seg underveis i intervjuet om at man har forstått informantens utsagn riktig gjør analysen i etterkant enklere, og analysen vil også da ha et stødige grunnlag (Kvale 2007:102). I samtale med ressurssterke informanter vil en mer bevisst og aktiv forskerrolle kunne gi større uttelling i form av analytisk kontroll – og dermed økt reliabilitet og validitet (Andersen 2006:285). Informantene jeg har intervjuet, er definitivt å regne som ”ressurssterke”. De er alle personer med lang erfaring og inngående kunnskap om feltet jeg studerer. Det er derfor denne metoden med ”aktiv informantintervjuing” jeg har forsøkt å benytte i mine intervjuer. Jeg har hatt en intervjuguide som jeg har fulgt, men jeg har samtidig stilt oppfølgingsspørsmål og bedt informantene om å utdype interessante temaer som har dukket opp i løpet av intervjuet. Denne formen for intervju betegnes som ”semistrukturert”.

Fordelen med semistrukturerte intervjuer er at man beholder en viss struktur og følger et fast oppsett, men samtidig har fleksibilitet til å følge opp og utdype svar. Aktiv informantintervjuing skiller seg fra andre kvalitative dybdeintervjuer ved at forskeren underveis bevisst avgrensner og styrer samtalen for å prøve ut spesifikke forventninger og hypoteser (Andersen 2006:287). Eliteintervjuer gir førstehåndsinformasjon, og de egner seg godt til leting etter kausale mekanismer (Tansey 2007:766-767).

4.2.1.1 Utvelgelse av informanter

Jeg har gjennomført intervjuer av 18 nøkkelinformanter i forbindelse med denne oppgaven. Ett av intervjuene ble mer en uformell samtale enn intervju på grunn av liten tilmålt tid med informanten. I de øvrige intervjuene er intervjuguiden fulgt, med rom for oppfølgingsspørsmål og utdypinger underveis.

Yin (1989:89 i Andersen 2006:292) advarer mot avhengighet av en eller få nøkkelinformanter. Jeg har lagt stor vekt på å få tak i et bredt utvalg av informanter som representerer ulike ”kategorier”, som Foreign Policy Analysis-tilnærmingen identifiserer som mulige påvirkningskilder. Hovedkategoriene av informanter jeg har intervjuet, er: politisk ledelse, byråkratiet¹⁵ og frivillige organisasjoner. Jeg har forsøkt å få flere representanter fra hver kategori. Det har jeg klart med unntak av kategorien politisk ledelse, hvor jeg kun har snakket med statssekretær Ingrid Fiskaa. Selv om dette er en sentral kategori for analysen, anser jeg det som mindre viktig med flere representanter fra denne kategorien, fordi det er å

¹⁵ Herunder ansatte i UD (både i Norge og ved ambassader) og Norad.

forvente at politisk ledelse uansett vil holde seg tett til ”offisiell politikk” i svarene de gir, og på grunn av sin stilling ikke vil gi særlig mye innsyn for eksempel i interne beslutningsprosesser. Jeg mener det er like viktig å få informasjon om hvordan politisk ledelse oppfattes av andre, og her er det langt mer interessante svar å få fra de andre kategoriene av informanter. Offisiell politikk kan også ofte leses ut av dokumenter, som er den andre typen av kilder jeg har benyttet i denne studien.

I tillegg skiller jeg i analysen mellom to kategorier som går på tvers av de tre første: norske og lokale informanter. Jeg har lagt vekt på å inkludere informanter fra ”den andre siden” av utviklingssamarbeidet, altså mottakerne. Dette er fordi de vil ha mulighet til å si noe om hvordan Norge og endring i norsk utviklingspolitikk oppfattes ”utenfra”, og på den måten kan bidra til å gi et mer helhetlig bilde av samarbeidsrelasjonen enn om jeg bare hadde snakket med norske informanter. De kan også bidra til å nyansere bildet av hva Norge sier at man gjør, og hva de faktisk gjør.

I og med at jeg har valgt å bruke eliteintervjuer som datainnsamlingsmetode, er det ikke meningen at informantene skal være et representativt utvalg for en populasjon. Informantene er valgt ut på bakgrunn av sin kjennskap til problemstillingen i denne oppgaven. Ifølge Tansey (2007:769) er fordelene ved å bruke et ikke-tilfeldig utvalg at man har kontroll over utvelgelsesprosessen, og at man sørger for å inkludere viktige politiske aktører. Ulempene er at det er større risiko for et skjevt utvalg, og det gir begrenset potensial for å generalisere til den videre befolkningen (Tansey 2007:769). Etersom jeg ikke har noe siktemål om å generalisere om en befolkning, er ikke-tilfeldig utvalg et naturlig valg. Ved å inkludere så mange informanter som det lot seg gjøre innenfor tidsrammen, og sørge for at disse representerer ulike kategorier, forsøker jeg å unngå at utvalget blir ”skjevt” i den forstand at et bestemt synspunkt eller ståsted blir favorisert.

Metoden for utvelgelse av informantene har foregått ved å benytte meg av både formålsutvalg (studiens formål styrer utvelgelsen av informanter) og ”snøballmetoden” (man starter med noen informanter og får dem til å gi tips om andre relevante kilder) (Tansey 2007:770). En av utfordringene med snøballmetoden, ifølge Tansey, er at respondenter har en tendens til å foreslå informanter som ligner på seg selv (Tansey 2007:770). Jeg har ikke opplevd at det har vært et problem i denne studien. Jeg har hatt stor nytte av å få tips om relevante informanter fra både de jeg har intervjuet, og andre jeg har vært i kontakt med i prosessen. Tipsene har favnet et svært bredt spenn av ulike informanter, og jeg har fått langt flere tips til

intervjuobjekter enn de jeg har hatt kapasitet til å intervjuer. Mitt fokus har hele veien vært å sørge for at de jeg faktisk intervjuer, representerer ulike kategorier innenfor de kategoriene FPA-teori foreskriver som relevante påvirkningskilder i utenrikspolitikken, og at de har ulike bakgrunner og ulike innfallsvinkler til problemstillingen slik at jeg får belyst saken fra flere sider. Jeg mener det endelige utvalget av informanter som er listet opp i et vedlegg¹⁶, er brukbart i så måte.

4.2.1.2 Intervjuguide

Intervjuguiden inneholder 27 spørsmål, hvorav noen av spørsmålene har flere underspørsmål. Intervjuguiden har jeg selv oversatt til engelsk og spansk¹⁷. Av 18 intervjuer er 11 gjennomført på norsk, fire på engelsk og tre på spansk. Jeg har valgt å gjøre intervjuene uten tolk. Selv om jeg muligens har mistet noen nyanser i løpet av samtalen på grunn av språket, synes jeg at god flyt i samtalen er avgjørende for å få til en god kontakt i intervjusituasjonen. Etersom alle samtalene er tatt opp på bånd og transkribert i sin helhet, har det også vært mulig å gå grundigere gjennom teksten i etterkant for å studere det som har blitt sagt.

I og med at jeg har intervjuet så mange ulike informanter, som kommer fra Norge, Nicaragua og Guatemala, har jeg vært nødt til å dele opp intervjuguiden og gjøre den fleksibel i forhold til de ulike informantene. Intervjuguiden består av tre deler. De to første delene er landsspesifikke, og stiller nesten de samme spørsmålene om norsk utviklingssamarbeid med henholdsvis Nicaragua og Guatemala. De fleste informantene har jobbet i eller med kun ett av landene, og det ville dermed være meningsløst å spørre dem i dybden om norsk samarbeid med et annet land som de ikke kjenner til. I den tredje delen har jeg spurt om generelle endringstrekk ved norsk utviklingspolitikk. Dette har jeg kun spurt de norske informantene om, ettersom det ville være urimelig å forutsette at informanter fra Nicaragua og Guatemala skal ha inngående kjennskap til norsk utviklingspolitikk. Denne delen finnes derfor kun i den norske versjonen av intervjuguiden.

Til slutt har jeg måttet lage enda en kategori for enkelte av de jeg har intervjuet i UD, fordi UDs regionavdeling jobber med alle landene i Mellom-Amerika som region, og det ville derfor være å gå glipp av nyttig informasjon bare å intervjuer disse informantene om ett land.

¹⁶ Se vedlegg 1 for liste over informanter

¹⁷ Intervjuguiden er gjengitt i vedlegg 2. Oversettelsene til spansk og engelsk er ikke vedlagt grunnet plasshensyn, men kan utleveres på etterspørsel. Til den spanske oversettelsen har jeg fått hjelp av bekjente med spansk som morsmål.

Dette gjør at det har blitt en del ulike kombinasjoner av hva informantene har blitt spurt om. Man kan innvende at det at ikke alle informantene har fått den samme spørsmålsrekken, er en utfordring for reliabiliteten, fordi de ikke har vært utsatt for samme stimuli i intervjusituasjonen. Samtidig er dette valget tatt fordi målet har vært å tilegne meg mest mulig kunnskap for å svare på problemstillingen, og da har jeg måttet forholde meg til hva de ulike informantene kan og ikke kan noe om. Det kan oppfattes som uhøflig å bruke informanternes tid på å stille dem en rekke spørsmål de ikke har forutsetninger for å svare på. Jeg tror også det øker svarvaliditeten, med hensyn til at folk faktisk svarer på det problemstillingen dreier seg om, dersom informantene opplever at spørsmålene er relevante for dem.

For å være åpen for endringer eller andre utfall enn de jeg hadde forventet i utgangspunktet, har jeg i intervjuguiden forsøkt å stille en del åpne spørsmål. Større grad av åpne spørsmål kan også bidra til å øke "svarvaliditeten", fordi det i større grad gir respondenten mulighet til å strukturere svaret innenfor sitt eget rammeverk, men samtidig gjør denne typen spørsmål koding og analyse i etterkant mer komplisert (Aberbach og Rochman 2002:674). Jeg har formulert de spørsmålene i intervjuguiden som går direkte på spørsmålsstillingen i problemstillingen (i de landspesifikke delene), veldig åpent, for at informantene ikke skal bli påvirket av spørsmålsstillingen når de svarer. Jeg har her brukt åpne formuleringer som: "Hva er din oppfatning av årsaken eller årsakene til (...)", for ikke å legge føringer for hva informantens svar vil bli. I den mer generelle delen som følger om norsk utviklingspolitikk, har jeg formulert spørsmål i større grad som påstander informantene kan være uenige eller enige i, med tanke på å teste ut noen av mine forventninger. At denne delen er lagt til sist, er med tanke på at disse spørsmålene ikke skal påvirke hva informantene svarer i de mer åpne spørsmålene på den landspesifikke delen.

Det er viktig å gjøre seg opp en egen mening om kvaliteten på informasjonen og de vurderingene informanten bidrar med. En måte å gjøre det på er å stille noen spørsmål som man allerede vet svaret på. Informanter kan og ha sine sterke og svake sider, og de kan ha interesse av å overdrive eller underdrive egen rolle (Andersen 2006:290).

Et eksempel på at jeg har benyttet spørsmål jeg i og for seg vet svaret på, er: "I korte trekk, hvilken måte driver Norge utviklingssamarbeid med Nicaragua/Guatemala på i dag?" og "Hvem tar beslutningen om hvor mye norsk bistand som går til Nicaragua hvert år?". Selv om dette er spørsmål det rent faktamessig er lett å finne svar på, sier de ulike svarene informantene har gitt mye om hvordan de ser på temaet intervjuet omhandler. Flere

informanter har på eget initiativ gitt mye informasjon utover det formelle og faktaorienterte som svar på disse spørsmålene. På denne måten har denne typen spørsmål gitt mye nyttig informasjon, på tross av at de fremstår som ”tørre” faktaspørsmål.

Ifølge Andersen kan informantene ha egne agendaer og oppfatninger om hva som er den beste, redeligste og rimeligste måten å forstå saken på. ”Å tro at eliteinformanter umiddelbart skulle gi oss ”sannheten” er derfor i beste fall naivt,” skriver han (Andersen 2006:289). Under intervjuene har jeg lagt vekt på å konfrontere intervjuobjektene med svar som er motstridende til det andre har sagt. I analysen av intervjumaterialet har jeg også lagt vekt på å analysere utsagn ut i fra hvem som sier hva, der hvor det er rimelig å anta at informantens stilling eller posisjon vil påvirke svarene.

Intervjuguiden er ganske lang og inneholder flere spørsmål enn det som går direkte på svar på problemstillingen. Dette har gjort at intervjuene har blitt lange, og at transkriberingen i etterkant har blitt tidkrevende. Dette har jeg likevel valgt å gjøre av to grunner: For det første fordi jeg har ønsket å lære så mye som mulig om Norges utviklingssamarbeid med Nicaragua og Guatemala for å ha en best mulig oversikt over tilgjengelig kunnskap i arbeidet med analysen. For det andre fordi de fleste informanter trenger noen ”oppvarmingsspørsmål” for å komme i gang med å snakke, og fordi de beste intervjuene har vært de hvor jeg har snakket lenge med informanten og etablert god kontakt og flyt i samtalen.

4.2.1.3 Etiske forholdsregler og anonymisering av informanter

I og med at jeg i denne studien samler inn enkelte kvalitative data som er å regne som personopplysninger, har jeg meldt prosjektet inn for Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS (NSD). Prosjektet ble godkjent av NSD 10.01.2011, før datainnsamlingen tiltok i midten av januar. Alle informantene har fått skriftlig informasjon om studien, og alle har skrevet under på at de er informert om studien og ønsker å delta, på et eget samtykkeskjema¹⁸. Avtalen jeg har gjort med hver informant, er at jeg ikke knytter sitater til navn i teksten. Dette har jeg gjort fordi noen av informantene har uttrykt at de vil snakke friere dersom sitater ikke blir merket med navn. For svarvaliditeten er det selvfølgelig ønskelig at informantene føler at de kan snakke så fritt som mulig. Det er heller ikke avgjørende for analysen akkurat hvilken person som har sagt hva. Viktigere er det å studere

¹⁸ Informasjonsskriv med tilhørende samtykkeskjema er ikke gjengitt i vedlegg grunnet plasshensyn, men kan utleveres på forespørsel.

fellestrekk ut ifra hva ulike kategorier svarer, og hva som er likheter og forskjeller mellom ulike informanter og grupper av informanter.

Selv om informantenes utsagn er anonymisert i teksten, har jeg likevel valgt å inkludere et vedlegg med en liste med navn på alle jeg har intervjuet. Dette øker studiens reliabilitet, eller troverdighet, ved at det på den måten er lettere å gå tilbake til kildene for å bekrefte det som har blitt sagt. Alle informanter har fått mulighet til å bli anonymisert på listen dersom de ønsker det, men det er ingen som har uttrykt ønske om dette. I og med at jeg siterer anonymt, mener jeg det øker reliabiliteten at jeg oppgir hvem jeg har snakket med. Listen gjør det lettere å gå meg etter i sømmene enn om jeg hadde anonymisert informantene totalt.

Informantene har fått tildelt et nummer helt tilfeldig fra 1 til 18, og sitater er merket med i(nummer) og måneden intervjuet ble gjennomført. Dette gjør at leseren kan vite at det er samme person som står bak to ulike sitater, og det øker transparensen overfor leseren.

Numrene informantene er tildelt, har ingen sammenheng med rekkefølgen de er listet opp i vedlegget. Jeg har hovedsakelig gjengitt sitater ordrett i analysen for at de skal fremgå akkurat slik kilden har formulert svaret. Det kan gjøre at teksten blir både lengre, tyngre å lese og mer oppstykket, men samtidig sikrer denne fremgangsmåten at meningsinnholdet forblir uendret, og jeg mener dette øker studiens reliabilitet. Enkelte sitater er marginalt omskrevet for at det ikke skal være mulig å identifisere kilden på bakgrunn av det som blir sagt.

Unntaket fra anonymiseringsregelen for sitater er at jeg har identifisert statssekretær Ingrid Fiskaas svar. Det har jeg gjort fordi hun representerer kategorien politisk ledelse, og dermed står som ”ansvarlig” for politikken som har blitt ført. Hennes svar gir svært lite intern eller uoffisiell informasjon, og må derfor tolkes ut ifra at de kommer fra ”offisielt” hold. I og med at hun representerer ”den offisielle” versjonen, har hennes svar en spesiell stilling i forhold til de andre informantene, som bare snakker på vegne av seg selv. Jeg har derfor falt ned på valget om å identifisere henne, selv om jeg ikke identifiserer noen av de andre informantene.

4.2.2 Dokumentstudier

Et problem med informantintervjuer er ikke bare at informanter bevisst holder tilbake eller vinkler informasjon og tolkninger, det finnes også ubevisste mekanismer som påvirker informanters fremstilling av en sak. Andersen kaller det ”rasjonalisering” når aktører skaper seg en historie av det som har skjedd (Andersen 2006:292). For å verifisere informanters

utsagn kan det derfor være viktig å etablere noen fakta som ikke er gjenstand for tolkning. Andersen mener for eksempel tilgang til referater fra møter kan være et nyttig korrektiv (Andersen 2006:294-295).

Jeg ønsket å inkludere studie av dokumenter som omhandler beslutninger vedrørende norsk utviklingssamarbeid med Nicaragua og Guatemala, for å forsøke å finne frem til fakta som er uavhengig av intervjusituasjon og informantenes hukommelse. Fordelen med å kombinere dokumenter med intervju er at dokumenter stadfester synspunkter på det tidspunktet de ble skrevet, og endrer seg ikke med tiden. Samtidig er det ikke sannsynlig at alt som har skjedd i den politiske beslutningsprosessen, er skrevet ned noe sted. Dokumenter vil inneholde en viss type informasjon, og ofte være skrevet med tanke på at de skal være offentlig tilgjengelige, og kanskje utelate interessante poenger for forskningsspørsmålet. Derfor vil intervjuer være en viktig kilde for å få tilgang til mer utfyllende informasjon om ikke-nedskrevne beslutningsprosesser som dokumenter ikke kan gi. På denne måten utfyller dokumentstudier og intervjuer hverandre som datainnsamlingsmetoder.

Dokumentene jeg har vært interessert i å studere, finnes i UD's og Norad's arkiver. En utfordring i forbindelse med å søke om innsyn i disse arkivene er at man må søke om innsyn i konkrete dokumenter, og man må derfor vite hva man er ute etter, før man søker. Jeg fikk tips av ambassaden i Managua om at det kunne være nyttig å studere ambassadens virksomhetsplaner og strategiske planer for å finne informasjon om utviklingssamarbeidet. Disse planene er relevante for problemstillingen fordi ambassadene i Managua og Guatemala City er ansvarlige for den norske bistandsforvaltningen i landene.

Jeg søkte innsyn både hos Norad som har arkivet fram til 2004, da UD tok over ansvaret for ambassadene, og hos UD for dokumentene etter 2004.¹⁹ Jeg fikk nesten umiddelbart innsyn hos Norad i virksomhetsplanene for begge ambassadene fra de ble opprettet, og til 2004. Da jeg besøkte ambassaden i Managua, fikk jeg innsyn i deres virksomhetsplaner fra 2004 til 2010, samt de strategiske planene fra de startet å bruke disse i 2008. I arkivene har jeg også fått innsyn i enkelte dokumenter som er tilknyttet virksomhetsplanene og de strategiske planene, som e-poster, møterefater og kommentarer fra Norad og UD. Jeg har på den måten fått innblikk i noen av de interne diskusjonene rundt norsk tilstedeværelse i disse landene. Det nyttigste med dokumentgjennomgangen var kanskje likevel at jeg fikk et generelt godt

¹⁹ Oversikt over alle dokumentene jeg har fått innsyn i, er plassert i vedlegg 3. Ettersom dette ikke er dokumenter som er offentlig tilgjengelig, er de ikke gjengitt i litteraturlisten.

overblikk over utviklingen og endringen i det norske bistandsengasjementet i landene over tid, og noe av informasjonen herfra er gjengitt i bakgrunnskapittelet.

Alle dokumentene jeg fikk innsyn i, har jeg måttet lese på stedet, det vil si i Norads og ambassadens lokaler. På grunn av begrenset tid til rådighet har jeg skummet dokumentene etter innhold som har vært relevant for min problemstilling, som jeg har notert på egen pc. Dette destillerte materialet er det som har vært datagrunnlaget fra dokumentstudier når jeg har gått videre med analysen.

Noe jeg imidlertid ikke har fått innsyn i, er virksomhetsplaner for ambassaden i Guatemala fra 2005 og til nå, samt de strategiske planene for ambassaden i Guatemala. Dette søkte jeg UD om allerede 7.12.2010. De brukte fire måneder på å behandle søknaden, og jeg fikk til slutt avslag på søknad om innsyn 5.4.2011. Da avslaget endelig kom, var det ikke lenger tid til å klage på vedtaket, ettersom jeg uansett ikke ville fått svar på dette før etter innlevering av oppgaven. Dette betyr at jeg mangler de nyeste virksomhetsplanene og strategiske planene for Guatemala. Det er en svakhet at jeg ikke har fått innsyn i hele bildet, men jeg tror samtidig at datainnsamlingen ellers har vært såpass omfattende at dette ikke er av avgjørende betydning for analysens innhold.

4.3 Reliabilitet og validitet

De mest kjente svakhetene knyttet til casestudie er lav ytre validitet, testing av hypoteser, studiet av (kausal)effekter og reliabilitet. Samtidig har casestudiet klare fortrinn når det gjelder begrepsvaliditet og indre validitet (Bratberg:2010). Potensialet for generalisering i denne studien ble diskutert under avsnittet om gyldigheten av slutninger, og jeg har allerede vært inne på noen avveininger når det gjelder reliabilitet og validitet. I dette avsnittet vil jeg diskutere ytterligere forhold knyttet til validitet og reliabilitet i denne studien.

4.3.1 Reliabilitet

For datas troverdighet og bekreftbarhet er det viktig å dokumentere framgangsmåte for analyse av data – altså hvordan man i praksis binder sammen teori og empiri. Kvale (2007) skiller mellom to ulike måter å analysere intervjuetekster på: De som fokuserer på mening, og de som fokuserer på språk (Kvale 2007:104). Min analyse er klart plassert i den første kategorien. Innenfor meningsanalyse skiller Kvale mellom meningskoding,

meningskondensering og meningstolkning. Meningskoding er en kvantitativ og systematisk framgangsmåte for analysen, som jeg ikke har benyttet her. Det er vanskelig å plassere min analysemetode helt klart i én av de to sistnevnte kategoriene, fordi jeg har brukt en kombinasjon av elementer fra begge metoder. Meningskondensering går ut på at man komprimerer lange utsagn til kortere utsagn, hvor hovedmeningen i det som blir sagt, fremgår (Kvale 2007:106-107). Jeg har brukt en form for meningskondensering, fordi jeg har trukket kortere utdrag fra informantenes utsagn inn i analysen som jeg mener er representative for deres ståsted, og analysert hva sitatene sier noe om i forhold til mine antakelser. Denne analysemetoden fungerer best når informantene er eksplisitte i sine meninger.

Meningstolkning går ut på at man trekker ut mening av intervjueteksten som går ut over akkurat det som blir sagt, og går inn i mer kritiske tolkninger av teksten (Kvale 2007:107). I noen tilfeller vil jeg si at analysen av informantenes utsagn går over i denne kategorien, særlig når meningsinnhold i forhold til teorien er mer implisitt i informantenes utsagn.

For å minimere informasjonstap fra intervjusituasjonen er alle intervjuene tatt opp på bånd og transkribert i sin helhet etter intervjuet. Det fullstendige datamaterialet, både intervjuene i sin helhet og de utdragene jeg har notert fra dokumentene jeg har fått innsyn i, er ”kodet” ved at jeg har gått gjennom samtlige intervjuer og merket og sortert svar i ulike kategorier ut ifra hva de sier noe om. Det er også notert hvorvidt svarene er rene fakta eller oppfatninger, vurderinger eller tolkninger fra informantens side.

I prosessen har jeg forsøkt å være åpen for at det finnes forklaringer som går helt utenfor de antakelsene jeg har satt opp, men jeg har ikke funnet klare tendenser til at det er tilfelle.

Utdragene fra intervjuene som til slutt er valgt ut til å bli med i selve analysen, er enten valgt ut fordi de er representative for én blant flertallet av informantene, eller fordi de skiller seg ut med spesielt interessante synspunkter. Jeg har forsøkt å angi i teksten om synspunktene som gjengis er representative for de fleste informantene, en gruppe eller bare enkeltpersoner, så langt det ikke går på bekostning av at personer kan identifiseres på bakgrunn av det som sies. I og med at både svarene fra intervjuene og innhold fra dokumentanalysen brukes kvalitativt og ikke kvantitativt, så er har jeg lagt mindre vekt på å definere helt klare kategorier, men heller ha løse kategorier og bruke det unike i de ulike svarene for å få med nyanser som kan belyse problemstillingen.

4.3.2 Validitet

Cook og Campbell (1979 i Lund 2002:104) har utarbeidet et generelt validitetssystem for kausale undersøkelser. De skiller mellom fire slutningstyper: statistiske, kausale og begrepslutninger samt generaliseringer. Hver av disse slutningstypene er knyttet til en egen type validitet, henholdsvis statistisk validitet, indre validitet, begrepsvaliditet og ytre validitet (Lund 2002:104). Dette er ikke en statistisk undersøkelse, og den har heller ikke som ambisjon å generalisere over en større populasjon, eller til andre steder og tider, derfor skårer denne studien lavt på statistisk validitet og ytre validitet. Som nevnt er det indre validitet og begrepsvaliditet som pleier å være casestudiers styrke, og jeg vil diskutere disse nærmere i avsnittene som følger.

4.3.2.1 Indre validitet

Indre validitet handler om en sammenheng mellom uavhengig og avhengig variabel kan fortolkes kausalt, slik variablene er operasjonalisert. Indre validitet er kjent for å være en styrke ved casestudier (Bratberg 2010a), fordi man får anledning til å fordype seg i denne typen studier og har mulighet til å studere mekanismer og årsakskjeder. Formuleringen jeg har brukt i problemstillingen ”hva forklarer”, forutsetter at de faktorene (uavhengige variabler) jeg finner fram til i analysen, faktisk har en kausal påvirkning på avhengig variabel som er ”norsk utviklingspolitisk engasjement”, ellers vil de ikke være relevante funn. Ved konkret å spørre nøkkelinformanter om hva som har skjedd, forsøker jeg altså direkte å finne fram til årsaksforhold, altså at de faktorene som blir trukket fram, faktisk har hatt innvirkning på utfallet jeg studerer.

Jeg forventer ikke å finne frem til enkle årsaksforhold av typen A fører til B. Jeg forventer heller å finne fram til flere forklaringer og komplekse årsaksforhold, men uten å kunne rangere eller tallfeste de ulike funnene. Denne studiens formål er å gå inn i en politisk beslutning og studere ulike forklaringer og beslutningsprosessen i detalj – og det er på denne måten jeg søker å oppnå god indre validitet. Den indre validiteten styrkes av at jeg har samlet inn et stort datamateriale, som består av både skriftlige kilder og et bredt sammensatt utvalg av muntlige kilder. En svakhet ved denne typen studie er imidlertid at jeg ikke kan si noe om styrken på kausalforholdene.

4.3.2.2 Begrepsvaliditet

Begrepsvaliditet handler om hvorvidt de operasjonaliserte variablene måler de relevante begrepene. Hvor god begrepsvaliditeten er, avgjøres for avhengig og uavhengig variabel hver for seg (Lund 2002:106). ”Reduksjon i utviklingspolitisk engasjement” i Nicaragua og Guatemala er det som skal forklares ut ifra denne oppgavens problemstilling, og avhengig variabel i denne analysen er ”norsk utviklingspolitisk engasjement”.

Begrepene utenriks- og utviklingspolitikk ble definert i innledningen på bakgrunn av Utenriksdepartementets egen redegjørelse i Stortingsmelding nr. 13 ”Klima, konflikt og kapital”. Som beskrevet i innledningen har jeg valgt å operasjonalisere avhengig variabel ”utviklingspolitisk engasjement” på to måter i denne oppgaven:

- 1) Norsk bistand til landene
- 2) Norsk tilstedeværelse gjennom norske ambassader

Som beskrevet i definisjonen: ”I utviklingspolitikken er bistand et viktig virkemiddel, men bare ett av flere.” (Utenriksdepartementet 2009b:10) Størrelsen på bistand er altså bare én av flere indikatorer på norsk utviklingspolitisk engasjement. Det finnes mange andre mulige måter å operasjonalisere avhengig variabel på. For eksempel kunne man målt antall utviklingsprosjekter Norge har vært involvert i, grad av tilstedeværelse fra norske NGO-er eller grad av norske investeringer. Det kan innvendes at det svekker begrepsvaliditeten at slike indikatorer ikke er inkludert i operasjonaliseringen, men jeg har valgt indikatorene ut ifra hensynet om at det skal være meningsfylt å måle endring av dem over tid. I og med at ”klassen” eller universet dette casestudiet skal være en del av, er ”beslutninger i norsk utviklingspolitikk”, er det også en forutsetning at indikatorene jeg velger, på en eller annen måte er resultat av en beslutning.

Grunnen til at jeg har valgt mengden bistand som en av to indikatorer på norsk utviklingspolitisk engasjement, er at det er en konkret, observerbar og lett målbar indikator. I tillegg er det også den formen for utviklingspolitisk engasjement som har eksistert siden Norge startet sin utviklingsinnsats i andre land, og derfor også en av få indikatorer som det er meningsfylt å måle endringer over tid på. Antall prosjekter er ikke nødvendigvis en god indikator på endring, ettersom det har vært en dreining fra å arbeide med enkeltprosjekter til å fokusere på større programmer. En ren optelling av antall prosjekter kan dermed gi et galt

inntrykk. Investeringer (gjennom for eksempel Norfund og SN Power) er et relativt nytt utviklingspolitisk virkemiddel, og vil derfor ikke være like meningsfylt å sammenligne over tid. Dette er det også foreløpig ganske lite av i Mellom-Amerika. Men et økt fokus på å involvere norsk næringsliv i utviklingsland blir derimot diskutert i analysen som en mulig årsak til redusert utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala.

Indikator nummer to ”norsk tilstedeværelse ved ambassader”, har jeg valgt fordi bistandsforvaltning har vært sentrale deler av ambassadenes oppgaver siden de ble opprettet²⁰. Nedbemanning eller nedleggelse av ambassadene vil derfor innebære nedprioritering av det utviklingspolitiske engasjementet i landet fra norsk side. Norsk tilstedeværelse gjennom ambassader er også et klart *politisk* aspekt ved seg, i og med at en ambassade innebærer offisielle diplomatiske relasjoner mellom to land. I denne konteksten henger utenrikspolitikk og utviklingspolitikk tett sammen. Fordelen med å inkludere både bistand og tilstedeværelse som indikatorer er at de også representerer to ulike former for engasjement. Mens mengden bistand er en tydelig kvantitativ indikator på utviklingspolitisk engasjement, er norsk tilstedeværelse en mer kvalitativ indikator, som handler om diplomatiske og personlige relasjoner og samarbeid.

Reduksjon i bistand og nedbemanning eller nedleggelse av en ambassade er ikke nødvendigvis forårsaket av samme grunn. Disse temaene er derfor behandlet som separate temaer i datainnsamlingen. Samtidig er det ikke unaturlig å tenke at det kan være en sammenheng mellom utviklingen på de to indikatorene. I analysen vil sammenhengen mellom indikatorene på redusert utviklingspolitisk engasjement bli diskutert.

Jeg har ikke nærmere definert konkrete ”uavhengige variabler”, men kun satt opp noen antakelser om hvilke faktorer jeg antar kan bidra til å forklare problemstillingen som jeg vil strukturere analysen rundt. Jeg har ønsket å ha et mest mulig åpent utgangspunkt for å finne svar på problemstillingen min, og må være åpen for at det dukker opp både andre svar og nyanser innenfor de foreløpige forventede antakelsene jeg har satt opp.

Heller enn å oppnå klart definerte uavhengige variabler, søker denne analysen å finne frem til mer ”tykke beskrivelser” av forklaringer på utfallet. Jeg mener at denne framgangsmåten øker begrepsvaliditeten for ”uavhengige variabler” fremfor å svekke den. Jeg foretrekker å bruke betegnelsen faktorer for å beskrive de forhold som påvirker utfallet, heller enn uavhengige

20 I alle fall fram til ambassaden i Guatemala ble nedbemannet i 2007/2008

variabler, fordi jeg ikke forventer å finne klare årsaksforhold, men heller kompliserte prosesser med mange påvirkningsfaktorer som virker inn samtidig på ulike måter.

5 Analyse

I dette kapittelet vil jeg presentere funnene fra datainnsamlingen jeg har foretatt, og analysere hva disse sier om oppgavens problemstilling. Analysen vil bli strukturert rundt de to antakelsene jeg har presentert i teoridelen.

Som presentert i metodedelen er datamaterialet mitt basert på 18 eliteintervjuer, samt dokumentstudier av ambassadenes virksomhetsplaner og strategiske planer. En sammenstilling av alle de ulike svarene jeg har fått, viser at det er en stor bredde i forklaringer på spørsmålet i problemstillingen. Svarene kan sorteres inn i fire hovedkategorier: internasjonale trender innen utviklingssamarbeid, nye trender innenfor norsk utenriks- og utviklingspolitikk, politisk utvikling i samarbeidslandene samt betydningen av enkeltaktører i politikken. Dette er altså fire ulike nivåer av svar på problemstillingen, fra et makronivå av internasjonale trender via nasjonale særtrekk i Norge og samarbeidslandene, og ned til et mikronivå av enkeltaktører.

Først vil jeg analysere forklaringskraften til de faktorene som har med endringer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk å gjøre, som beskrevet i empiri- og teoridelen. Deretter vil jeg ta for meg de tre komponentene FPA-teori foreskriver at påvirker beslutninger i utenrikspolitikken: byråkratisk politikk og aktører, transnasjonale relasjoner og innenlandske kilder til utenrikspolitik, for å studere hvorvidt forklaringer kan være å finne blant disse faktorene. Internasjonale trender blir diskutert under kategorien transnasjonale relasjoner. Politisk utvikling i samarbeidslandene vil bli diskutert under samme kategori fordi det handler om Norges (og andre donorers) forhold til disse landene. Betydningen av enkeltpersoner vil bli diskutert under byråkratisk politikk.

5.1 Endringer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk

Den første av de to antakelsene om mulige forklaringer på problemstillingen jeg satte opp i teoridelen, var: ”Reduksjon i utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala kan forklares i lys av overordnede endringer i norsk utviklingspolitikk.” Nye trekk i innretningen av bistandsbudsjettet generelt er allerede presentert i bakgrunnskapittelet. Innenfor rammen av nye trekk ved dagens bistandsbudsjett vil jeg i dette avsnittet analysere forklaringskraften til de tre endringstrekkene i den norske utenriks- og utviklingspolitikken som ble presentert i

avsnitt 3.1: nye utenrikspolitiske prioriteringer, styrket klimafokus i utviklingspolitikken og økt fokus på å fremme norsk næringsliv i utviklingsland. Jeg vil i et fjerde avsnitt oppsummere funnene i forhold til den første antakelsen.

5.1.1 Endringer i utenrikspolitikken som forklaringsfaktor

Selv om tall fra Norad viser at bistand til både Nicaragua og Guatemala har gått ned de siste årene, er det vanskelig å kunne identifisere klare beslutninger som forårsaker redusert bistand til akkurat disse landene. Som illustrert i bakgrunnskapittelet er redusert bilateral bistand et generelt trekk ved det norske bistandsbudsjettet de to siste årene, og derfor ikke nødvendigvis beslutninger som gjelder akkurat Nicaragua og Guatemala.

De beslutningene som derimot er enkle å identifisere er de som gjelder norsk tilstedeværelse gjennom ambassader, som jeg har definert som den andre av to indikatorer på avhengig variabel i tillegg til bistand. Her er det som tidligere nevnt to beslutninger som er tatt de siste årene, som er relevante: Beslutningen om å nedbemanne ambassaden i Guatemala i 2008, og beslutningen om å legge ned ambassaden i Managua i statsbudsjettet for 2011.

Ifølge pressemeldingen UD sendte ut da fem ambassader ble besluttet nedlagt i statsbudsjettet for 2011, henger nedleggelsen av ambasadene sammen med en overordnet dreining i norsk utenrikspolitikk.²¹ I pressemeldingen gir UD følgende begrunnelse for beslutningen:

”- Det finner sted en forskyvning av økonomisk og politisk makt i verden, mot sør og øst, og spesielt Asia, som får en mer framtrædende rolle. Dette får også følger for norske interesser. Derfor har jeg besluttet å styrke Norges diplomatiske nærvær i disse regionene, sier utenriksminister Jonas Gahr Støre. - For å prioritere denne satsingen, endrer vi Norges tilstedeværelse andre steder. Med disse omdisponeringene mener jeg vi står bedre rustet til å fremme norske interesser i en verden i endring. Det er også en mer effektiv bruk av utenrikstjenestens ressurser. Endringene som gjøres nå er ledd i en pågående prosess som blir videreført i 2012-2013, sier utenriksministeren.” (Utenriksdepartementet 2010.)

Ifølge flere informanter har det lenge vært ventet at en ambassade i Mellom-Amerika måtte avvikles. En informant uttrykker det slik:

²¹ De fem norske ambasadene som ble besluttet nedlagt i statsbudsjettet for 2011, var Elfenbenskysten, Colombia, Øst-Timor, Slovenia og Nicaragua.

”Det har hele tiden vært et spørsmål om vi har én for mange ambassader i denne regionen. Helt fra [starten], så var det sånn, det skal ikke være to ambassader i den regionen, så hele tiden har det vært et spørsmål om vi skulle effektivisere og satse på én.” (i17, januar 2011)

Ut ifra dette perspektivet er det en plausibel forklaring at redusert tilstedeværelse i Mellom-Amerika skyldes en mer overordnet trend i den norske utenrikspolitikken, som handler om at man må prioritere og effektivisere i utenrikstjenesten som følge av endrede interesser i et nytt verdensbilde hvor makt er forskjøvet. Tanken om at ”én av ambassadene i Mellom-Amerika skal gå”, vitner også om en regional tenkning fra politisk ledelse, hvor man ut ifra et slags ”ostehøvelprinsipp” høvler litt vekk overalt når man skal foreta innsparinger. Én informant har følgende refleksjon om hvordan UD tenker når de skal spare:

”Når UD skal slanke et sted, da ser de ikke så mye på det politiske innholdet i slike ting, da går det på kroner og øre, der det er praktisk, og så setter dem en passer og så skrur rundt.” (i13, februar 2011)

Men her ser vi samtidig et eksempel på hvordan utenrikspolitiske prioriteringer og beslutninger henger sammen med utviklingspolitikken og bistandsforvaltningen. Ambassadene det er snakk om her, forvalter bistandsporteføljer, og redusert norsk tilstedeværelse påvirker kapasiteten i bistandsforvaltningen. Men årsakskjeden kan samtidig like gjerne gå andre veien, fra en beslutning om å redusere bistanden til en beslutning om å redusere tilstedeværelsen. De to indikatorene er heller ikke nødvendigvis uavhengige av hverandre; ifølge flere informanter henger ambassadebeslutningene også sammen med størrelsen på bistand. Da det ble besluttet å nedbemanne ambassaden i Guatemala City, var det fordi ambassaden ikke lenger skulle være noen ”bistandsambassade”, men en ordinær utenriksstasjon. En informant sier følgende om nedbemanningen av ambassaden i Guatemala i 2008:

”Det henger sammen med en beslutning, en politisk beslutning om å redusere bistandsporteføljen, først og fremst, og da vil det jo være naturlig at man reduserer på antall personer som for eksempel forvalter bistandsprosjekter, ikke sant. Tilsvarende, reduserer man staben, så trenger man mindre administrativt personell, færre utsendte. (...) Nedbemanningen, som et ledd i nedbemanningen så har det jo vært sånn at det har vært naturlig å tenke kanalskifte, bruke FN som administrator, ikke sant. Man reduserte jo med over ti personer ned, da må man hvis man skal fortsette med utviklingsarbeid så må jo noen påta seg forvaltningsoppgavene. Da så politisk ledelse det som naturlig å bruke FN.” (i10, februar 2011).

Med andre ord så skulle bistanden kuttes, og derfor var det ikke lenger behov for noen stor stab som jobbet med bistandsforvaltning. Som jeg vil komme nærmere inn på senere, vil utviklingssamarbeidet med Nicaragua også måtte bli redusert på en eller annen måte etter ambassadenedleggelsen, selv om det ikke er tatt noen klar beslutning om dette.

Men selv om man kan forklare nedleggelsen av én av ambassadene i Mellom-Amerika ut ifra behovet for endringer i utenrikspolitisk tilstedeværelse og nye prioriteringer, uttrykker mange av informantene overraskelse over at valget falt på å legge ned ambassaden i Managua og ikke den i Guatemala City. Etersom ambassaden i Guatemala ble nedbemannet med tanke på å skulle slutte med bistandsforvaltning så sent som i 2008, mener mange at det tyder på at man mangler en klar norsk strategi for utviklingssamarbeidet i Mellom-Amerika.

”(...) Vi ser jo at vi fremdeles ikke har funnet helt ut, hva vi vil med Sentral-Amerika. Det vitner jo den nedleggelsen i Nicaragua om. Og først beslutningen om at Guatemala skal ned, og nå beslutningen om at Nicaragua skal legges ned, og Guatemala skal overta alt. Det vitner om at man ikke helt har klart å finne den norske plassen i dette terrenget, da, for å si det sånn.” (i10, februar 2011)

Flere kilder tar opp denne ”vinglingen” i det norske samarbeidsforholdet til Mellom-Amerika, både når det gjelder hvor den regionale bistandsporføljen skulle ligge, og når det gjelder hvilken ambassade man skulle satse på.

” Det er klart at skulle man først redusere noen ambassader, så ville det være naturlig at man nedla en av ambassadene i Mellom-Amerika. Det jeg synes er underlig, er for det første at man da først har overført hele regionprogrammet fra Guatemala til Nicaragua, også bygger opp ambassaden i Nicaragua, også skal man ha det til Guatemala igjen. Mulig at man da anser, kanskje spesielt på grunn av urfolksprogrammet, at man da anser Guatemala for å være mer relevant, og mindre problematisk politisk. Så har du den, altså hvis du ser på kartet, her nedlegger de både Nicaragua og Colombia, og dermed er det ingen ambassader på Stillehavskysten på det amerikanske kontinentet mellom Guatemala og Chile, og det synes jeg er en veldig irrasjonell beslutning. Så jeg ville nok heller, skulle man se på best mulig geografisk dekning, så ville jeg da kanskje heller beholdt Nicaragua og nedlagt Guatemala, men jeg vil tro at dette har med urfolksengasjementet i Guatemala å gjøre, at man da... at man ikke liker Ortega lenger. Det kan ligge noe politisk motivasjon også i det, vil jeg tro. (i14, februar 2011)

Dette betyr at selv om det av utenrikspolitiske hensyn kan forklare at det måtte kuttes én ambassade i Mellom-Amerika, er det ikke åpenbart for alle hvilken av de to det burde være. Tvert imot mener et flertall av informantene at det ville vært et mer naturlig valg å beholde

Managua. For å forstå beslutningen om nedleggelsen av ambassaden i Managua må jeg derfor gå nærmere inn på andre mulige forklaringer rundt valget av hvilken av de to ambassadene som skulle gå.

5.1.2 Klimafokus som forklaringsfaktor

SUM-rapporten fra 2008 som hadde som oppgave å kartlegge norske strategiske interesser i Mellom-Amerika, var ifølge informanter i UD en del av Utenriksdepartementets arbeid med å finne ut av hva Norge "egentlig vil" med sin tilstedeværelse i Mellom-Amerika. I sin definisjon av strategiske interesser anser forfatterne Norge som en global aktør med strategiske interesser relaterte til globale mål og verdier som går forbi smal egeninteresse. De definerer "strategiske interesser" som "de faktiske og potensielle norske interessene i regionen basert på generelle og spesifikke politiske, økonomiske og humanitære mål" (Bull et al. 2008:1). En av hovedkonklusjonene i rapporten er at Norge generelt har få strategiske interesser i regionen, men at Norge samtidig har politiske interesser i regionen innenfor energi, miljø, klimapolitikk og menneskerettigheter (Bull et al. 2008:29). Ifølge rapportforfatterne er altså Mellom-Amerika et egnet sted for Norge å arbeide for en del globale fellesinteresser som sammenfaller med norske interesser særlig på feltet klima, miljø og ren energi.

Statssekretær Ingrid Fiskaa ble spurt om høyere prioritering av samarbeid med andre land har påvirket det norske utviklingspolitiske engasjementet overfor Nicaragua og Guatemala, og svarte følgende:

"Nei, jeg vil egentlig ikke si det sånn. For hvis du ser på hovedtrekkene av utviklinga i utviklingsbudsjettet, så ser du at det er i og for seg en justering, hvis du ser på andelen av pengene som går til forskjellige ting, så har andelen av det som for eksempel har gått til den bilaterale bistanden til Latin-Amerika, den har gått ned. Men det har ikke først og fremst skjedd fordi en har vendt blikket mot andre deler av verden, men fordi en først og fremst har trappet veldig opp på mer tematiske satsinger. Og en av de store vinnerne der er jo for eksempel skogsatsinger som gjør at Brasil da, faktisk er en av de større mottakerne av norsk bistand, eller de har mer og mer blitt det, og det er jo ikke fordi at, først og fremst fordi at Brasil, nå er Brasil et enormt stort og viktig land, selvfølgelig, men det er jo et utslag av den tematiske satsinga. At vi har sett en vridning der da."

Dette henger altså sammen med trendene i bistandsbudsjettet som ble beskrevet i avsnitt 2.3 om mindre bilateral bistand og mer bistand til tematiske satsinger. Som statssekretæren er

inne på, så er en av de klareste nye tematiske satsingene under den rødgrønne regjeringen klima, miljø, skog og ren energi. Men kan beslutningen om å nedlegge ambassaden i Managua forklares ut ifra klima- og miljøhensyn?

Svarene jeg har fått, levner ingen tvil om at det norske engasjementet i Sør-Amerika må sees i sammenheng med den tematiske satsingen på klima. Nesten samtlige av de norske informantene nevner at fokus i Latin-Amerika fra norsk side har skiftet fra Mellom-Amerika og mot Sør-Amerika etter at den rødgrønne regjeringen overtok, og mange knytter det til skogsatsingen. Et eksempel er dette utsagnet:

”Du kan kalle det (...) en politisk endring, ja. Hvor jo da den nye politiske ledelsen de ønsket et økt norsk engasjement i Latin-Amerika. De åpnet jo opp Mellom-Amerika-bevilgningen, som den jo het før, til å bli Latin-Amerika-bevilgningen, og har jo satset kraftig lenger sør, det har jo vært mye da rundt Amazonas, rundt Bolivia, ting som er styrt hjemmefra. Og i tillegg da, så har jo nå hele dette skoginitiativet nå kommet inn, hvor Brasil i 2011 vil bli Norges største samarbeidsland på bistand. Og i tillegg til Brasil så er det jo Guyana også på skog.” (i2, januar 2011)

Det nye fokuset på klima innenfor utviklingspolitikken har fått praktisk betydning for ambassadenes arbeid. I et notat fra statsråden til ambassadene fra 17. oktober 2007 som er en tilbakemelding på strategiske planer for 2008-2010, gir statsråden²² følgende instruks: ”Klima skal føyes til kvinner, likestilling og korrupsjon når det gjelder hva alle ambassader skal arbeide med.”

I Norads innspill til ambassadenes strategiske planer 2009-2011 blir Nicaragua fremhevet som en ambassade som ligger langt framme på klima- og miljøfeltet. De skriver:

”Ambassader som allerede har veletablerte miljøporteføljer har også bedre og mer ambisiøse planer innenfor miljø og klima”, og Nicaragua nevnes som en av fem ambassader som faller innunder denne kategorien. I UD's kommentarer til Nicaraguas strategiske plan for 2009-2011 slår de fast at ”den betydelige økningen i støtten til energi og miljø/klima er en ønsket utvikling”.

I et brev fra ambassaden i Managua til Latin-Amerika-seksjonen i UD tar de opp at reduserte bevilgninger går på bekostning av deres naturressursprogram. De skriver: ”Det står at det legges opp til konsolidering av støtten til Nicaragua. Imidlertid viser de tentative tildelingene at det foreslås et kutt på 5 millioner kroner både på tildelingen til regionale tiltak og på

22 Erik Solheim

tildelingen til nasjonale tiltak. Et slikt kutt vil få konsekvenser for gjennomføring av ambassadens strategiske plan (...) dvs. et kutt på 20 % i forhold til 2008 innen miljø og naturressursforvaltning. Ambassaden føler at dette står i motsetning til tidligere føringer om å øke innsatsen innen miljø- og naturressursforvaltning.”

I kommentarer fra Norads avdeling for næringsutvikling og miljø til den strategiske planen anbefaler de økt norsk støtte til klima- og miljøinnsats i Mellom-Amerika: ”Mellom-Amerika er svært rik på biologisk mangfold og utgjør en viktig bro eller biologisk korridor mellom Sør- og Mellom-Amerika. Norge har vært en viktig bidragsyter til bærekraftig naturressursforvaltning i Mellom-Amerika de siste 20 årene. I lys av økt norsk fokus på støtte til klimatilpasning og forebygging, foruten regionens strategiske plassering, anbefales fortsatt støtte og fortrinnsvis økning til denne sektoren.”

I Norads kommentarer til strategiske planer for 2010-2012 skriver de: ”Svært få ambassader har eksplisitte programmer rettet inn mot tilpasning til klimaendringer. Unntak er (...) betydelige muligheter for en større satsning i blant annet Nicaragua.”

Den samme tonen fortsetter i landteamets kommentarer til den strategiske planen for ambassaden i Managua for 2011-2013, hvor Norad bemerker at det er beklagelig om ambassaden i Managua trapper ned støtten til igangsatte satsinger på klimaområdet, i lys av økt norsk fokus på å styrke støtten til klimatilpasning og forebygging. Det fremgår også av ambassadens egne virksomhetsplaner at ambassaden har startet en satsing på ren energi. I rapporten for 2009 i Virksomhetsplanen for 2010 skriver ambassaden: ”Norge har trukket seg ut av budsjettstøttegruppen. (...) For raskest mulig å finne alternativ anvendelse for midler avsatt til budsjettstøtte, startet ambassaden drøftinger om mulighetene for norsk støtte til energi og vannkraft.” Flere informanter mener også at Nicaragua er et egnet sted for Norge å gjøre mer på klima- og miljø:

”Klimamessig, og klimapolitisk så er jo helt klart regionen [Mellom-Amerika] viktig, de har fremdeles store skogområder, og Norge har hatt et samarbeid med, både på lokalt nivå og regionalt nivå med organisasjonene som jobber innen dette området. (...) Man (...) snakker om en sånn mellomamerikansk biologisk korridor da, som man har prøvd å bevare, men den blir jo også litt kuttet opp her og der. Og Nicaragua er jo et land, som hvis man snakker om skog, kanskje kunne hatt noe større interesse fra norsk side, (...) det store og mer skogbevokste Atlanterhavskystområdet er ennå relativt tynt befolket, selv om det nå er på gang en relativt kraftig avskoging i større områder på grunn av nybrottsarbeider og kvegfarmer.” (i2, januar 2011)

Når det gjelder ambassaden i Guatemala City i Norads landteams kommentarer til den strategiske planen for 2011-2013, får ambassaden skryt for sitt fokus på urfolks rettigheter, samtidig fremgår det at ambassaden mangler en klar plan for klima/miljøsamarbeid: ”Miljø nevnes som et tverrgående tema innenfor Maya-programmet, og det er satt av midler til denne integreringen i tiden fremover. Det fremgår derimot ikke klart av planen hvordan dette vil gjøres.” Også i kommentarer fra Norads klimakoordinator bes ambassaden om å styrke innholdet i miljø- og klimakomponenten i Maya-programmet, og ambassaden blir bedt om å styrke sin rapportering på REDD.

Selv om den norske dreiningen mot sør i Latin-Amerika forklares offisielt med tematiske satsinger innen klima og miljø, viser dokumentasjonen jeg har lagt frem her, at det er vanskelig å forklare nedleggelsen av ambassaden i Managua fremfor ambassaden i Guatemala City basert på et klima- og miljøperspektiv, ettersom ambassaden i Managua har et langt mer velutviklet klima- og miljøprogram enn det ambassaden i Guatemala har. Norads faglige argumentasjon tilsier også at programmene som forvaltes fra Nicaragua, er viktige å fortsette å støtte i denne sammenheng. Ambassaden i Managua ligger også nærmere Costa Rica geografisk sett enn det Guatemala gjør, hvor de fleste samarbeidspartnerne i de regionale programmene på klima- og miljøprogrammer holder til.

Klima er et av de viktigste nye temaene i utviklingspolitikken, og den nye interessen for Sør-Amerika henger, som blant andre statssekretæren sier, i høy grad sammen med tematisk satsing på skog og klima. Amazonas-området og regnskogen der er åpenbart et viktig sted å være for å jobbe med klimaproblematikk, og det er naturlig at Norge har valgt å satse der ut ifra et klimaperspektiv. Men på den andre siden ser det altså ikke ut til at muligheter for innsats på klimafeltet har vært avgjørende i den konkrete beslutningen om hvor den eneste gjenværende ambassaden i Mellom-Amerika skal ligge, i valget mellom Managua og Guatemala City. Valget mellom hvilken av de to ambasadene som skulle nedlegges, må altså ha en annen forklaring.

5.1.3 Næringslivsfokus som forklaringsfaktor

Som beskrevet i kapittel 3 har støtte til norske næringslivsaktører som vil etablere seg i utviklingsland, blitt en sentral del av regjeringens utviklingspolitikk. I Stortingsmelding nr. 13 ”Klima, konflikt og kapital” skriver regjeringen: ”Regjeringen vil bistå norsk næringsliv i å

utvikle engasjement i utviklingsland gjennom ulike støtteordninger og aktiv tilrettelegging fra norske utenriksstasjoner.” (Utenriksdepartementet 2008-2009b: 99)

I forrige avsnitt ble det nevnt at dreiningen innen Latin-Amerika mot Sør-Amerika fra politisk hold forklares ut ifra en tematisk satsing på klima og skog. Et annet aspekt ved Sør-Amerika er at det er gode investeringsmuligheter i regionen for norske bedrifter. Brasil får ikke bare mer bistand fra Norge til å redde regnskogen, men landet får også stadig større betydning for Norge på andre områder. 21. mars 2011 lanserte regjeringen en egen Brasil-strategi, med hele fem statsråder til stede. På regjeringens hjemmesider sto følgende om lanseringen: “Det er viktig for oss å samarbeide nært med en viktig aktør som Brasil. Vi har nå en mulighet til å utvikle forholdet til Brasil i retning av et partnerskap. Strategien vil være et viktig instrument for regjeringen i dette arbeidet, sier utenriksminister Jonas Gahr Støre. Brasil er den viktigste samarbeidspartneren for Norge i Latin-Amerika. Den norske Brasil-strategien skal styrke, utdype og videreutvikle kontakten innen blant annet næringsliv, klima og miljø, urfolk og menneskerettigheter, kultur og kunnskapssamarbeid.” (Utenriksdepartementet 2011)

Brasil har blitt et svært viktig land for Norge på mange måter, også når det gjelder norske næringslivsinteresser. Selv om det finnes norske investeringer på enkelte områder som for eksempel ren energi, skog og fiske i Mellom-Amerika, har regionen ikke like gode muligheter for etablering av norsk næringsliv som det som man nå finner i Sør-Amerika, ifølge flere av informantene jeg har intervjuet.

Et gjennomgangstema i intervjuene er at mange informanter mener Norge nå er mye mer tydelig på å definere egne interesser innen utviklingssamarbeidet. Kan økt fokus på norsk næringsliv i utviklingspolitikken forklare redusert utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala?

En informant mener det har blitt mer stuerent å snakke om egeninteresser innenfor utviklingspolitikken, og at det har konsekvenser for Norges rolle i Latin-Amerika:

”Jeg vil nok si at egeninteresser blir sterkere [innenfor norsk utviklingspolitikk]. Spesielt i Latin-Amerika, fordi vi der begynner å få så sterke økonomiske egeninteresser (...) Og det er mye mer stuerent. Altså når du har en SV-statsråd som så klart markerer det positive i at næringslivet engasjerer seg, så er jo det også et uttrykk for en kraftig endring i SVs oppfatning.” (i14, februar 2011)

Flere informanter mener næringslivsrettingen er et tydelig trekk ved den norske utviklingspolitikken:

"[Norsk utviklingspolitikk] er mye mer næringslivsretta, og følger norske interesser. (...) Norske interesser er helt klart større i Sør-Amerika [enn i Mellom-Amerika], særlig sånne næringsinteresser." (i18, mars 2011)

Flere av de jeg har intervjuet, snakker om at Norge i stadig større grad retter seg inn mot der det er et "sammenfall" mellom globale fellesinteresser og norske egeninteresser (som norsk næringslivs interesser). En informant sier følgende:

"Det er vel fortsatt sånn at bistanden ikke først og fremst er innrettet sånn at man skal selge norsk teknologi, selge norsk næringsliv, det er det ikke. Det man sier, er at der Norge har et fortrinn og sitter med en spesiell kompetanse, så skal man tilby den kunnskapen, men det er som regel sånn at det er landene, samarbeidslandene selv som kommer og ber Norge om samarbeid på de og de områdene." (i1, januar 2011)

En informant gir uttrykk for at norske egeninteresser passer godt med klimaperspektivet, noe som gjør det "enkelt" for Norge å markere seg internasjonalt på feltet.

"(...) Interesseperspektivet har blitt stadig mer vektlagt, særlig en mann som Støre da er jo veldig tydelig på dette sammenfallet mellom interesser og altruisme, det er ikke enten eller, det er begge deler. (...) Jeg tror ikke nødvendigvis at det er et nullsumspill, men jeg tror nok likevel at det at vi har et sterkere fokus på egeninteresser i dag, til en viss grad har redusert dette altruistiske perspektivet. (...) I hvertfall hvis du kobler inn dette klimaperspektivet, Norge har vært en aktiv pådriver, fått mye ros for det på skogsiden å være en forkjemper, men det passer jo også som hånd i hanske med norske interesser, Norge trenger ikke å gjøre noe som helst på hjemmebane fordi vi har gjort disse tingene her. Jeg tror jeg sier dette nå fordi det er relativt nytt - en del av utviklingspolitikken vår også." (i16, februar 2011)

Klimasatsingen er altså et område hvor Norge kan kombinere egeninteresse og "globale fellesinteresser". I denne sammenhengen av koblingen mellom klimainteresser og næringslivsinteresser, mener flere at Mellom-Amerika ikke lenger er interessant nok.

"Latin -Amerika har jo kommet opp som et bredere bistandsområde, samarbeidsområde, med konsentrasjon om enkeltland i Sør-Amerika. Og konsentrasjon spesielt om skoginnsats og næringslivssamarbeid. Og i den sammenhengen så har jo Mellom-Amerika falt ut. (...) Selvfølgelig da norsk næringsliv kommer inn som en mye, mye større aktør, altså en dramatisk endring hvis du ser på

Latin-Amerika generelt, så den norske næringslivsinteressen har jo vokst eksponentielt altså, og ikke bare i Brasil, for du ser jo også for eksempel innenfor energisektoren at mange land i Latin-Amerika har kommet inn som viktige samarbeidspartnere, og der har jo Mellom-Amerika blitt, altså det er klart Mellom-Amerika er jo mye mindre interessant sånn sett. Så det har aldri lyktes å etablere noe næringslivssamarbeid av noen betydning i Mellom-Amerika.” (i14, februar 2011).

Enkelte informanter uttrykker skuffelse over at Norfund og SN Power, som etter deres oppfatning er institusjoner opprettet for å fremme investeringer i utviklingsland, ser ut til å være mer opptatt av å tjene penger enn å investere der hvor behovet er størst. Norfund (Statens Investeringsfond for Næringsvirksomhet i Utviklingsland) skriver på sine nettsider at deres mandat er å være ”et investeringselskap som skal utvikle og etablere lønnsomme og bærekraftige bedrifter i fattige land. Hensikten er å fremme næringsutvikling og bidra til økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. Norfund opererer i noen av de fattigste landene i verden og investerer i markeder der vanlige kommersielle aktører ofte vegrer seg for å gå inn alene på grunn av stor risiko” (Norfund 2011). SN Power er eid 60 prosent av Statkraft og 40 prosent av Norfund. Deres forretningsstrategi er ”å utvikle, bygge, kjøpe, eie og drive bærekraftige vannkraftprosjekter i ”emerging markets” på kommersielle betingelser” (SN Power 2011). SN Power ser altså ut til å ha et mer uttalt kommersielt fokus enn Norfund.

En informant sier følgende om Norfund og SN Powers rolle i Latin-Amerika:

”SN Power ble jo en pengemaskin, som jobba i høyere- og mellominntektsland vesentlig, men som penset inn på urfolksproblematikk i Chile og Peru, og likevel tjente masse penger på store prosjekter. Så ble jo SN Power AfriCA utskilt i 2009, og da var jo hele, sånn som jeg oppfatter det, hele begrunnelsen av det var et utviklingspolitisk instrument. Norfund er jo det. Og for å modifisere det, det var jo fint at SN Power tjente masse penger for Norge og sånn, men det var jo egentlig ikke derfor vi skulle... Eller det var et ønske om å gjøre noe annet da. Og da ble jo det firmaet skilt ut for å jobbe i Øst-Afrika og Mellom-Amerika, men da måtte jo hele hensikten være det at de skulle jo være der det var et utviklingspolitisk behov, eller der det var et behov for utvikling, og få til noe på dette der. Også har de jo etablert (...) sitt kontor i San José, og det eneste de gjør nå er jo Costa Rica og Panama, og det kan jo, altså det er jo bare en fortsettelse av det som var i Chile. Mens det er jo Guatemala som har størst potensial, størst behov, størst problemer, størst utfordringer å løse, men utfordringene her har blitt for store for de da. Også har man mange gode partnere i Nicaragua da så har man gått løs på det, og med litt mer sånt tradisjonelt bistandsperspektiv da, med småkraftverk som var ren støtte og ikke så kommersielt (...) Så har de ikke vært villige til å gå inn på den ferden med småkraftverk i

Guatemala, mens det har Nicaragua klart da. For de har på en måte hatt det som en sånn tradisjonell bistandsaktivitet.” (i11, februar 2011)

Kort oppsummert; ifølge denne informanten er et land som Guatemala for risikofylt og for vanskelig å investere i for SN Power AfriCA, slik at de holder seg i de landene der det reelle behovet for investering og utvikling egentlig er mindre enn i de to landene som trenger det mest. Informanten hevder også at årsaken til at det fungerer i Nicaragua, er at det der gjøres mer som en bistandsaktivitet med mindre fokus på kommersielle interesser.

Norfund har imidlertid ikke mistet interessen for Nicaragua, ifølge flere informanter:

”Det er jo interessant at styret i Norfund var på reise til Nicaragua og Costa Rica nå i januar eller februar (...) og det kan jo tyde på at de tenker seg en vridning mot næringslivssamarbeid, spesielt på energi- og miljøsida.” (i14, februar 2011)

Det er interessant å merke seg at mens norske informanter snakker om at Norge skal bidra ”der vi kan utgjøre en forskjell”, og med dette tenker på for eksempel at norske bedrifter kan bidra med investeringer og teknologi innen ren energi, er ikke dette noe de nicaraguanske informantene trekker frem som Norges fortrinn. De nicaraguanske informantene er ganske samstemte i forhold til at det viktigste norske bidraget i Nicaragua har vært å bidra til demokratibyggning. En nicaraguansk informant uttrykker det på denne måten:

”Det viktigste trekket ved de nordiske landene (...) er at de har hjulpet andre land til å styrke demokratiet (...) Til og med under sandinistene var det de nordiske landene som hjalp dem, til å ta det skrittet mot demokrati som de trengte. (...) Nå er det en internasjonal trend i utviklingssamarbeid å redusere bistand og øke investeringer. Men det er et kortsiktig syn, fordi bistand bidrar til å bygge institusjonell styrke og kultur. Investeringer har vært her for alltid, vet du, siden Christoffer Columbus oppdaget Latin-Amerika. Investeringer har vi hatt her i 500 år. Mens utviklingshjelp bidrar til å utvikle et bedre samfunn. Og jeg synes det er veldig trist at de overser dette poenget, spesielt de som råder over pengene, altså politikerne.” (i8, januar 2011)

En annen interessant forskjell blant de ulike kategoriene av informanter er at mens de norske informantene stort sett trekker fram klima, skog og miljøsatsingen i Sør-Amerika som forklaring på hvorfor engasjementet i Mellom-Amerika er dalende fra norsk side, så er det ingen av informantene fra den lokale kategorien som nevner dette. Denne kategorien har derimot registrert en betydelig endring når det gjelder Norges fokus på koblinger til næringslivet i utviklingssamarbeidet. Flere oppgir at de har hørt fra den norske ambassaden i

Managua at dette skal være Norges nye fokus i utviklingspolitikken. En informant i Nicaragua gjør seg følgende betraktning om endringer i den norske utviklingspolitikken:

”Vel, det ser ut som det er et ganske stort fokus på økonomisk utvikling i det bilaterale programmet, og spesielt på linker til norske næringslivsinteresser, som jobber i forskjellige sektorer, som energi. (...) Jeg mener investeringer fra utlandet er bra, og vi må oppmuntre til å få inn mer kapital, men min innvending er at hvis et ”business venture” er lønnsomt, burde de kunne gå inn med sine egne penger (...) Jeg synes at sivilsamfunnsorganisasjonene som jobber for menneskerettighetene og sosiale rettigheter, de trenger en slags... fordi de ikke gir profitt til aksjonærer, så burde de være fokus for støtte fra regjeringer og folk som betaler skatt i Norge, heller enn kommersielle aktører som burde kunne få et lån i en bank for å kunne gjøre det de gjør.” (i5, januar 2011)

En annen nicaraguansk informant er enig i at det er en endring i norsk politikk med tanke på økt fokus på næringsliv, men er mer positiv til den nye retningen:

”[Fokus på næringslivsinvesteringer] gir mening, selv om jeg synes dette er en endring i det som er Norges kultur. Fordi Norge er ikke som andre land, hvor ”business” er viktigst av alt.” (i6, januar 2011).

Men på tross av den generelt positive holdningen til næringslivsretting, er informanten bekymret for fremtiden for norske investeringer i Nicaragua når ambassaden blir stengt:

”Jeg tror at fordi investorer føler, okey, jeg skal investere på andre siden av havet, jeg vet ikke hvor mange kilometer unna, og jeg har ingen ambassade der. Og jeg har ingen der, hvem er det som har styringen nå? Hvem er det som ordner ting nå? (...) Jeg vil si at de som ikke er så sterke, aldri ville bestemme seg for å komme til landet.” (i6, januar 2009)

Sett under ett gir informantenes utsagn støtte til antakelsen om at det er sterkere fokus på koblinger til norsk næringsliv innenfor det praktiske utviklingssamarbeidet. Det sannsynliggjør at dette kan være en faktor som har vært med på å bidra til å trekke norsk engasjement sørover på det amerikanske kontinentet, fordi Mellom-Amerika har mindre potensial for norske næringslivsaktører enn det Sør-Amerika har. Dette impliserer samtidig på dette punktet en viss dreining bort fra den mer tradisjonelle ”fattigdomsorienteringen” innen utviklingspolitikken²³. Landene i Mellom-Amerika, og særlig Guatemala, som i 11 trekker fram, har ifølge flere informanter større risiko forbundet med investeringer, men det er

²³ Selv om landene i Mellom-Amerika ikke er blant de aller fattigste i verden målt i BNP per capita, er de både stort sett fattigere, har lavere økonomisk vekst og er lavere rangert på HDI-indeksen sammenlignet med landene i Sør-Amerika.

samtidig også de som har størst behov for utviklingskappende tiltak. På tross av at man har opprettet egne institusjoner som Norfund og SN Power med underselskaper, som skal sørge for investeringer i fattige land, ser man altså foreløpig ut til at også disse hovedsakelig holder seg til de landene som allerede klarer seg ganske bra, sammenlignet med for eksempel Nicaragua og Guatemala.

Samtidig mener flere informanter at det etter hvert vil komme mer av norske investeringer til landene, kanskje særlig Nicaragua, fordi man endrer utviklingssamarbeidet på denne måten. En informant sier dette om fremtiden for norsk utviklingssamarbeid med Nicaragua:

”Jeg tror det blir en ny innretning på samarbeidet. Det tror jeg. Og jeg tror at det kan bli noe mindre i kroner og øre når det gjelder bistandssamarbeidet. Men jeg tror (...) at Nicaragua vil være et veldig interessant tiltrekningsområde for norske investeringer, på områder som er spesielt interessante for Norge, og hvor Norge har særlig kompetanse. Det gjelder ren energi, utbygging av vannkraft, det er punkt én, det andre er hele fiskerisiden, og det tredje kan være på oljesiden faktisk.” (i3, januar 2010)

Det er vanskelig å spå hva fremtiden vil bli for norsk næringsliv i Mellom-Amerika. Men som i6 referert til tidligere sier, vil det etter all sannsynlighet i hvert fall ikke virke positivt inn på investeringsviljen til norske aktører at ambassaden legges ned. På den måten kan beslutningen om nedleggelsen av den norske ambassaden i Managua tenkes å ha negativ innvirkning på det som ser ut til å være en ønsket utvikling fra norsk side, nemlig at flere norske næringslivsaktører etablerer seg og på den måten bidrar til utvikling.

I sum ser fokuset på å fremme norsk næringsliv i utviklingspolitikken ut til å være en relevant forklaringsfaktor for dreiningen mot Sør-Amerika, et kontinent med bedre investeringsmuligheter fra Norge. I forhold til de utviklingspolitiske paradigmene Stokke skisserer, som ble beskrevet i teoridelen, så er det naturlig å tolke denne dreiningen inn i et perspektiv av økt fokus på egeninteresse også i utviklingspolitikken. Som beskrevet er det to mulige måter å definere egeninteresse på – i snever forstand, som norske næringslivsinteresser, og et videre interessebegrep, som innbefatter globale fellesinteresser som Norge også vil nyte godt av. Å redde klima og skog er et eksempel på dette. Satsing på norsk næringsliv i Sør-Amerika er et eksempel på at de to typene interesser kombineres for Norges del, og det er naturlig å anta at det er nettopp den kombinasjonen som gjør det så attraktivt. Men heller ikke denne forklaringsfaktoren ser ut til å kunne forklare valget om å beholde Guatemala fremfor Managua, ettersom norsk næringsliv allerede har etablert seg i en

viss grad i Nicaragua og ser etter nye muligheter der, mens Guatemala fremstår som enda vanskeligere og mer risikofylt å investere i.

5.1.4 Oppsummering

Økt vekt på helhet i utenriks- og utviklingspolitikken og dette som motiver for dreining mot Sør-Amerika minner om Terje Tvedts beskrivelse av ”det sørpolitiske system”, som nettopp kjennetegnes av en sammenveving av disse to politikkområdene. Det er et ganske klart trekk ved skiftet innen Latin-Amerika at man beveger seg fra en region med få norske interesser og av liten utenrikspolitisk betydning (Mellom-Amerika), til en region av langt større utenrikspolitisk betydning, og hvor norske økonomiske interesser begynner å bli ganske sterke (Sør-Amerika). Nettopp kombinasjonen av utviklingspolitiske prioriteringer som klima og miljø og utenrikspolitiske interesser og egeninteresser i form av muligheter for næringslivet, ser ut til å være kombinasjonen som gjør Sør-Amerika mer interessant for Norge enn Mellom-Amerika. Sammenvevingen i ”det sørpolitiske system” ser altså ut til å være en forklaringsfaktor i dette. Men dette er ikke så overraskende, fordi det er offisiell norsk politikk å knytte disse tettere sammen: Stortingsmeldingen ”Klima, konflikt og kapital” fastslår jo nettopp at den skal være ”et skritt videre i en prosess der utviklings- og utenrikspolitikken i større grad framstår som en helhet.” (Utenriksdepartementet 2009b:10) Denne kombinasjonen eller sammenvevingen er som tidligere nevnt ikke et helt nytt fenomen²⁴, men det ser ut til å være et sterkere uttalt fokus på dette fra politisk hold enn før, ifølge flere av informantene. På et overordnet nivå er det altså rimelig å si at endringer i utenriks- og utviklingspolitikken er påvirket av endringene i norsk utenriks- og utviklingspolitikk som er diskutert her.

Men samtidig ser det ikke ut til at de utviklingspolitiske endringene diskutert hittil, kan forklare beslutningen om at ambassaden i Nicaragua ble nedlagt fremfor ambassaden i Guatemala. Det er lite i mitt datamateriale som tyder på at Guatemala er et mer egnet sted for å fremme norske investeringer enn Nicaragua. Og Nicaragua ser ut vil å være et mer egnet sted enn Guatemala å jobbe for klima og miljø-prosjekter, ettersom det allerede er flere klima- og miljøprosjekter på gang i Nicaragua. Det er heller ingen åpenbare utenrikspolitiske interesser for Norge i Guatemala.

24 Jamfør at Tvedts utgivelse referert til her, ble utgitt i 2003

I forhold til antakelsen som var utgangspunktet for denne delen av analysen: ”Reduksjon i utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala kan forklares i lys av overordnede, generelle endringer i den norske utviklingspolitikken”, så må svaret deles i to: Dreiningen fra Mellom-Amerika og mot Sør i Latin-Amerika ser ut til å passe godt både innenfor nye utenrikspolitiske prioriteringer, satsing på klima, miljø, skog og ren energi og satsing på næringslivet. Så på et overordnet plan får antakelse 1 støtte. Samtidig, når det gjelder den konkrete beslutningen på ”bakkenivå” om å legge ned ambassaden i Managua fremfor ambassaden i Guatemala, ser denne ut til å harmonere dårlig med både et klimaperspektiv og et næringslivsperspektiv. Nye utenrikspolitiske prioriteringer gir heller ingen pekepinn i retning av at Managua burde nedlegges. Argumentet som blir trukket frem for å beholde Guatemala, dreier seg om at urfolksfokus i Mayaprogrammet er viktig for Norge, men ettersom dette er forvaltet gjennom FN, burde dette være et program som lettere kunne fjernforvaltes enn programmene i Nicaragua. På konkret beslutningsnivå får altså antakelse 1 ikke støtte. Jeg vil nå gå inn på de faktorene FPA-teori antar påvirker utenrikspolitiske beslutninger, for å se hvorvidt dette kan forklare beslutningen om å legge ned ambassaden i Managua.

5.2 Beslutningsprosessen

I diskusjonen over har jeg argumentert for at de tre generelle endringsvariablene i norsk politikk, endringer i utenrikspolitikken, økt fokus på klima og miljø og økt fokus på næringslivssatsing på ulike måter er relevante faktorer for å forklare en generell reduksjon i norsk engasjement for Mellom-Amerika, til fordel for Sør-Amerika. Men jeg har imidlertid ikke kunnet forklare den konkrete beslutningen om å legge ned ambassaden i Managua i stedet for ambassaden i Guatemala City ut ifra disse faktorene. Jeg vil i dette avsnittet derfor diskutere dette spørsmålet med utgangspunkt i min andre antakelse fra teorikapittelet som er fundert i FPA-teori om utenrikspolitiske beslutninger, som er: ”Reduksjon i norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala er påvirket av beslutningsprosessen og aktørene i denne, og måten beslutningen er tatt på, har påvirket utfallet.”

5.2.1 Byråkratisk politikk og aktører

Når man tar utgangspunkt i at det ut fra nye utenrikspolitiske prioriteringer skulle nedlegges én ambassade i Mellom-Amerika, men at beslutningen om å legge ned Managua ikke synes

konsekvent med viktige overordnede utviklingspolitiske prioriteringer som fokus på klima, miljø og næringslivsretting, blir det interessant å gå dypere inn i beslutningsprosessen rundt hvilken ambassade som måtte gå. Flere informanter gir uttrykk for at de mener beslutningen også er uforståelig ut ifra hensyn som har med bistandsforvaltning å gjøre. En informant sier følgende om beslutningen:

”Hvorfor det ble Nicaragua som ble valgt og ikke Guatemala, det skjønner jeg rett og slett ikke i det hele tatt. Det er for meg helt uforståelig. (...) Vi har faktisk prøvd å få svar fra UD på hvorfor, men det kommer jo ikke noe fornuftig svar. Og så vidt jeg vet har de ikke gitt noen andre begrunnelser [enn den offisielle som ble gitt i pressemeldingen fra UD.]” (i18, mars 2011)

Flere informanter oppgir at det samme; at beslutningen fremstår som helt uforståelig. Flere peker på at det har vært umulig å skaffe til veie informasjon om hva som var årsaken til nedleggelsen av ambassaden i Managua. En informant sier følgende på spørsmål om hva vedkommende tror var årsaken til nedleggelsen:

”Det vet jeg ikke. Jeg har spurt og prøvd å få svar, men de jeg har snakket med hittil, som burde vite det, de vet ikke. (...) Altså det har ikke vært noen åpen (...) prosess på hvorfor den beslutningen er blitt tatt. (...) Det er ikke mange år siden, så ble det lagt opp til at ambassaden i Nicaragua, ja, man trappet ned bistand i Guatemala, og man reduserte bemanningen, fordi man ikke skulle ha noe bistandsengasjement der lenger. (...) Og derfor kom det veldig overraskende at man så besluttet å legge all forvaltning til ambassaden i Guatemala, når man for få år siden har foretatt en total renovering av ambassaden i Nicaragua, brakt den helt opp til den standarden man skal ha når det gjelder sikkerhet, og man eier eiendommen, (...) så sånn sett er det ikke så store kostnader, mens i Guatemala så leier man, man har ikke, altså på ambassaden i Nicaragua så har man kvalifisert personale, som har jobbet og kjenner både porteføljen i Nicaragua og i regionen. De som jobber på ambassaden i Nicaragua, de blir sagt opp, og så må man engasjere eller ansette nye folk i Guatemala, så det er, det er ikke logisk det som har skjedd, og det er veldig merkelig...” (i1, januar 2011)

Det fremgår av flere intervjuer at beslutningsprosessen i denne saken var svært lukket, og at kun få aktører har vært involvert. Utenriksministeren er den som formelt tar beslutningen om hvor norske utenriksstasjoner skal ligge. Det er ingen som har oppgitt noe annet i intervjuene enn at det må være utenriksministeren i samråd med utviklingsministeren som har tatt denne beslutningen. En informant beskriver beslutningsprosessen på følgende måte:

”Altså dette er jo så følsomt at de [politisk ledelse] følte at det var behov for at det måtte skjæres gjennom. Når man ser over tid, når de hele tiden har snakket om at de har måttet gjøre et grep her, og

flere, dette er jo globalt, det er flere ambassader som blir nedlagt, så det var nok mer litt bevisst at dette måtte gjøres på en veldig rask og klar og tydelig måte. Men gitt at Nicaragua er det landet hvor Norge har bilateral bistand så... Det medfører en del praktiske konsekvenser, som en nå må takle.”
(i17, mars 2011)

Under intervjuene har det kommet fram at verken de ansatte på ambassaden eller saksbehandlere i UD og Norad visste om beslutningen før etter at den hadde blitt endelig avgjort av politisk ledelse. Disse aktørene, som på grunn av sine stillinger er blant de som kjenner Norges bistandssamarbeid med Nicaragua aller best, har altså ikke fått anledning til å komme med sine synspunkter eller argumenter i saken. Heller ikke sivilsamfunnsorganisasjonene som jobber i Nicaragua, har blitt hørt i saken, eller fått anledning til å komme med motargumenter mot beslutningen. En informant sier følgende om sivilsamfunnets mulighet til å ha innflytelse på beslutningen:

”I den siste saken med ambassaden har vi vel egentlig klart å gjøre så veldig mye, sånn samlet. Litt fordi jeg tror at mange ble tatt på senga, og klarte aldri helt å samle... Det ble jo sånn framstilt, som en veldig, som et veldig besluttet vedtak, som det ikke var mulig å gjøre noe på.” (i18, mars 2011)

Statssekretær Ingrid Fiskaas svar på spørsmålet om avveiningen mellom ambassadene i Managua og Guatemala City gir heller ingen ny informasjon:

”[Nedleggelsen av ambassaden] er først og fremst et uttrykk for at man prøver å konsentrere kreftene, i stedet for at man prøver å opprettholde drift av to ambassader i et ganske lite geografisk område, så valgte vi da å legge ned den ene av de to. Og da var det litt diskusjon fram og tilbake om hvilken av de to. Der var det argumenter for og mot, egentlig. Og ja, det endte opp med at vi ville beholde ambassaden i Guatemala framfor den i Nicaragua.

Intervjuer: Kan du si noe om hva det avgjørende argumentet...

Ingrid Fiskaa: Nei, det kan jeg egentlig ikke. Jeg tror det var en samlet vurdering av mange forskjellige ting. Altså, du kan si, argumentet for Nicaragua har vel med den lange tradisjonen, at man har vært der lenge, mens det i Guatemala var noe som ble startet i forbindelse med fredsforhandlingene. Og Nicaragua er jo da, bortsett fra Haiti, det fattigste landet i Latin-Amerika. Så det er mer et sånt typisk bistandsland, for å si det sånn, da. Så det var nok en type argument som trakk i retning av å opprettholde Nicaragua. Men så var det andre og sterkere argumenter som tilsa at man ville heller satse på, eller hva skal man si, ha Guatemala. Ja, jeg er ikke helt sikker på, men der er de hvert fall veldig sterkt inne i støtte til urfolksorganisasjoner, og det er det også et veldig sterkt engasjement for, så ja det ble jo. (...) Men ikke sant, ulike folk har hatt ulike oppfatninger av det. Men

nå var det på en måte gitt da, at man måtte gi slipp på en av to ambassader, men bistanden kommer fortsatt til å bli forvaltet av den gjenværende ambassaden.”

Samtlige av de lokale informantene i Nicaragua uttrykker overraskelse over beslutningen om å legge ned ambassaden i Managua. Mange er bekymret for fremtiden uten støtte fra en norsk ambassade i landet. De nicaraguanske informantenes forståelse av saken er at den handler om utenrikspolitiske hensyn for Norge, og én reagerer sterkt på det de har blitt fortalt av ambassaden om den lukkede beslutningsprosessen:

”Den norske ambassadøren, han fortalte meg det selv, at han ble veldig overrasket over beslutningen. (...) Han sa at han og hele staben ble overrasket over beslutningen. (...) En av årsakene han nevnte (...) til at denne beslutningen ble tatt, er at det er i Norges nasjonale interesse (...) å styrke sin vitale interesse ved å kutte for eksempel sine diplomatiske bånd med Nicaragua. Og ved å styrke de båndene med Brasil ganske massivt. (...) Ambassadøren sa at dette ble bestemt av noen i regjeringen i Norge. (...) Jeg vet ikke, kan de gjøre noe sånt, ta en sånn beslutning uten konsultasjoner med ambassadøren? (...) Kanskje utenriktjenesten i Norge fungerer annerledes enn i andre land. Vanligvis, når en slik beslutning blir tatt, i nesten alle tilfeller, blir ambassadørens mening tatt i betraktning.” (i9, januar 2011)

Den lukkede beslutningsprosessen betyr at statsrådene og eventuelle personer i systemet de måtte ha rådført seg med, har tatt beslutningen uten det informasjonsgrunnlaget som det er byråkratiets oppgave å levere, eller som for eksempel relevante sivilsamfunnsorganisasjoner kunne ha bidratt med. Flere utsagn fra intervjuene tyder på at måten denne beslutningen har blitt tatt på, altså den lukkede beslutningsprosessen uten innspill fra byråkratiet, Norad og relevante organisasjoner, har fått noen konsekvenser som kan være uheldige sett ut ifra et bistandseffektivitetsperspektiv. Selv om det ikke er fattet noen beslutning om å redusere eller avslutte norsk bistandsinnsats i Nicaragua, vil dette ifølge de som sitter på forvaltning både i UD, Norad og i frivillige organisasjoner, bli en uunngåelig konsekvens av den nye organiseringen. En informant sier følgende om konsekvensene nedleggelsen av ambassaden vil ha for bistandsforvaltningen:

”Nå har politikerne sagt at det ikke er tatt noen beslutning i forhold til utviklingssamarbeidet med Mellom-Amerika. (...) Men det vil måtte komme en justering i forhold til innretning, hvilke kanaler Norge bruker. Altså en sitter nå med en liten ambassade i Guatemala som skal forvalte bistand i Nicaragua og regionalt, så her må man ta noen grep (...) og finne en pragmatisk måte å videreføre dette på, som gir mening og merverdi – det blir en utfordring. (...) Hvordan de skal overta

forvaltningsansvaret for en portefølje som nå forvaltes av seks personer heltid i Nicaragua, med det oppsettet de har i Guatemala allerede fra 1. juni, altså det blir en utfordring.” (i17, mars 2011)

En annen informant mener den brå beslutningen om nedleggelse kan gå utover de ”investeringene” Norge allerede har gjort i bistandsprosjekter i Nicaragua:

”[For vedkommende som skal bli igjen et år på ambassaden i Nicaragua] kommer det til å bli svært vanskelig å følge opp alle prosjektene. Dermed er resultatet at man løper en risiko i forhold til å tape det man har investert i disse, fordi man ikke har denne oppfølgingen. Hvis jeg kunne endre på noe, ville jeg endre på det. Det hadde ikke nødvendigvis betydd en stor kostnad, men en omstilling. For å konsolidere noe Norge har hjulpet så lenge. Og ikke kaste i søpla så mange år med bistand .” (i4, jan. 11)

Disse utsagnene beskriver hvordan topp-politikernes beslutning om å legge ned en ambassade med omfattende ansvar for bistandsforvaltning har ført til en vanskelig situasjon for de som forvalter bistand i praksis. Man har kommet i en situasjon hvor man ikke har noen beslutning om drastisk å redusere eller avslutte deler eller hele bistandsporteføljen i Nicaragua, men samtidig er det i realiteten ikke ressurser på ambassaden i Guatemala til å følge opp dagens portefølje i Nicaragua. En informant beskriver det på denne måten:

”Man har kommet i en situasjon hvor man har, uten å legge om Norges politikk eller arbeidsoppgaver, har fjernet en ganske stor enhet fra UD’s organisasjonsstruktur. Det er en kjensgjerning (...).” (i17, mars 2011)

En informant mener at beslutningen om nedleggelse av ambassaden i Managua umulig kan være godt bistandsfaglig fundert:

”(...) Beslutningen om å stenge ambassaden i Managua (...) Jeg tror ikke det var noen god bistandsfaglig vurdering heller. Det var på en måte ingenting som tilsier at den ambassaden var vanstyrt eller burde blitt nedlagt. (...) Du har en eiendom, du har et hus, alt er på plass, i Guatemala sitter du med en liten ambassade som har vært egentlig nedgradert, og har et lite kontor, og lite folk, også skal de plutselig overta en hel pakke, hvor du har gått og vingla i flere år. Og at det skal være noen sånn god faglig begrunna beslutning, det kan jeg aldri se for meg.” (i18, mars 2011)

En annen informant mener beslutningen om å legge ned Managua handler om ting som ikke har med bistandsforvaltning og gjøre, fordi de fleste praktiske argumenter ville tale til fordel for Managua:

”Altså jeg vet ikke [hvorfor ambassaden i Managua ble nedlagt] (...)Men hvis man tar to skritt tilbake og bare tenker litt sånn høyt, hva man, i mitt hode ville se på når man tok en sånn avgjørelse, så ville jeg sett på både altså bistand, hvor ønsker vi å drive bistand? Nicaragua er jo det nest fattigste landet i regionen, og vi har jo et samarbeid med organisasjoner i Costa Rica, det er veldig lett å komme seg fra Nicaragua til Costa Rica, hvis du ser på konsuleraktivitet så er det jo også i Costa Rica vi har en del å gjøre og delvis Panama, hvis du ser på sikkerhetssituasjonen, folk skal jo bo der, det vil tyde på noe. Men så har vi liksom urfolksprogrammet i Guatemala som etter hvert er blitt viktig... Hva skal man si?” (i17, mars 2011)

Vedkommende tror andre hensyn må ha veid tyngre enn hensyn til bistandsforvaltning og konsulær virksomhet når denne beslutningen ble tatt. Informanten fortsetter utsagnet sitert ovenfor:

”Det er nok en grunn til at det er blitt gjort det, altså at det ble gjort på denne måten. I Managua så har vi hatt en veldig god stasjon som driver utviklingssamarbeid, altså det er jo teknokrater der, og som kan jobben sin og bistandsforvaltning. De er veldig nøkterne, de lager ikke oppstyr, lager ikke mye vansker, altså de sitter der og gjør jobben sin, så da kan man stille spørsmål, hvorfor velger man den ene stasjonen fremfor den andre? (...)” (i17, mars 2011)

Flere informanter sier det samme om ambassaden i Managua: Det var en særdeles veldrevet stasjon, med ansatte som gjør solid bistandsforvaltning, og som ikke lager ”oppstyr”. Når det gjelder ambassaden i Guatemala, henter enkelte informanter til at ambassaden kanskje ikke fungerer like ”teknokratisk” som ambassaden i Managua. En informant uttrykker det slik:

”[Ambassaden i Guatemala] skal jo ikke drive med utvikling, de har jo fått beskjed om at de ikke skulle drive med noe bistand. Så har de lurt seg til det en stund nå da. De må jo ha litt kompetanse der, de har jo et stort program (...), men det var jo liksom ikke meningen, de skulle ikke lenger være bistandsambassade.” (i11, februar 2011)

Skal vi stole på disse informantenes beskrivelser, så representerer ambassadene i henholdsvis Managua og Guatemala to ganske ulike byråkratiske enheter. Mens ambassaden i Managua blir karakterisert som mer ”teknokratisk”, hvor alle gjør den jobben de er satt til å gjøre som i en webersk idealmodell av et perfekt byråkrati, så ligner ambassaden i Guatemala City mer på en enhet som beskrives innenfor ”byråkratisk politikk”- teorien, hvor individene som befolker byråkratiet, handler mer selvstendig og kjemper for sin egen enhets relevans og overlevelse. Det betyr altså at hvordan byråkratiet oppfører seg, i stor grad er avhengig av hvilke personer

som sitter i de ulike posisjonene, noe jeg vil komme mer inn på under avsnittet om enkeltpersoners innflytelse.

Virkeligheten er nok ikke så svart-hvitt at du kan plassere de to ambassadene i hver sin klart definerte teoretiske kategori av type byråkrati. Likevel, basert på informantenes utsagn er det grunn til å tro at de to ambassadene har en noe ulik byråkratisk stil. Denne variasjonen kan fortolkes ut fra det Hill betegner som sin ”mellomposisjon” mellom det weberianske idealet og Allison's byråkratiske politikkteori; byråkrater er begrenset av sine referansepunkter, deres overordnede og kulturen i sin gruppe, men de har også muligheter til å fortolke sine roller på nye måter på grunnlag av egne personligheter og spesielle omstendigheter (Hill 2003:91).

Dette betyr i praksis at ved å opptre litt mindre ”lojalt” i forhold til å fortsette med noe bistand når instruksene var å legge ned bistandsforvaltningen (selv om det er viktig å presisere at ambassaden også har avsluttet svært mange prosjekter i det som var en meget omfattende portefølje), så har ambassaden, bevisst eller ubevisst, lagt til rette for at de har kompetansen til å kunne overta både den regionale og Nicaragua-porteføljen ved en eventuell nedleggelse av ambassade i Mellom-Amerika. Jeg har ikke noe sted i datamaterialet mitt funnet grunnlag for å hevde at dette er noe som har blitt tatt med i diskusjonene om ambassadenedleggelsen, ettersom jeg ikke har snakket med de som faktisk har tatt beslutningen. Samtidig er det vanskelig å se for seg at Guatemala kunne fått det omfattende ansvaret de nå får, dersom ambassaden ikke hadde noen kompetanse på bistandsforvaltning.

Flere informanter både fra byråkratiet og sivilsamfunnsorganisasjoner mener det har vært andre hensyn, som dreier seg om andre ting enn bistandsforvaltning, som har vært avgjørende i valget av ambassaden. En informant antyder at det finnes konflikter innad i Utenriksdepartementet og Norad når det gjelder hensynet til ”storpolitikk” versus mer forvaltningsmessige forhold:

”Hvis man ser liksom sammenhengen mellom det utviklingspolitiske og utenrikspolitikk, der er det en sånn klassisk problemstilling, og det kommer jo inn i bildet her, hva? Dette er jo Utenriksdepartementet, og de som har vært involvert i å ta denne beslutningen [om nedleggelsen av ambassaden i Managua], de tenker utenrikspolitikk, andre politiske sider ved dette her. Så (...) når jeg tenker litt sånn stort på dette her, så kan man liksom stille spørsmål om hvordan folk tenker, og du ser også sånn rent organisasjonsmessig, mellom Norad og UD, hvor skal utviklingspolitikken ligge og forvaltningen skulle ligge, vi hadde jo en stor omorganisering for noen år tilbake, hvor mye av Norad ble tatt inn i UD. Det har ikke gått smertefritt. (...) Det har vært en kjempedebatt, altså for hvor går

grensen mellom det politiske og det rent sånn teknokratiske og forvaltningsmessige? (...) Hva er liksom teknokratisk utviklingssamarbeid, bistandsforvaltning, og hva er liksom Utenrikspolitikk med stor U? ” (i17, mars 2011).

Dette utsagnet synliggjør at det kan finnes motsetninger mellom utenrikspolitiske hensyn og mer teknokratiske, forvaltningsmessige hensyn i utviklingssamarbeidet, også innad i UD. Som referert til i teoridelen fremheves det i nyere stortingsmeldinger om utenriks- og utviklingspolitikk at Norge skal jobbe for å koble disse tettere sammen, og jeg har argumentert for at denne dreiningen er en årsak til at Norge har vendt seg mot Sør-Amerika. Men her ser vi et eksempel på at utenriks- og utviklingspolitiske hensyn kan komme i konflikt med hverandre. I denne situasjonen har man et politisk nivå på toppen, som er opptatt av å gjøre noe med ”de store globale problemene”, men kanskje mindre opptatt av hva som foregår på bakkenivå.

En kilde forklarer reduksjon av engasjement i Nicaragua med at det nå er fokus på å gjøre noe med ”de store verdensproblemene” ved å innrette bistanden mer strategisk.

”Hvor er det det øker, og hvor er det det reduseres? Jo, det reduseres på den tradisjonelle bilaterale bistanden, altså dette samarbeidet, Norge - Nicaragua. Det går mye mer penger til de store verdensproblemene. De globale utfordringene. Klima, skog, ren energi, kjempesatsinger, og det er gigantiske beløp, som går inn i strategiske valg av innsatsområder. Og den tradisjonelle bilaterale bistanden, den går ned. Altså jeg tror av budsjettet, så er det 16 prosent igjen som går til bilateral bistand, og 84 prosent blir det vel da, til disse store overordnede tingene. Som kan bidra til å forandre verden til et bedre sted å være, kanskje. Ikke sant? Det er jo sånn.” (i3, januar 2011)

I motsetning til denne tilnærmingen som har som mål å gjøre noe med ”de store globale problemene”, finnes det også en annen tilnærming innenfor Utenriksdepartementet, som er den mer teknokratiske, forvaltningsmessige tilnærmingen som er mest opptatt av bistandseffektivitet i form av resultater på bakken, som i17 antyder.

I statsbudsjettet for 2011, hvor det også ble besluttet at ambassaden i Managua skulle legges ned, står det følgende om bistandseffektivitet: ”Det er en målsetning for utviklingssamarbeidet at det skal styrke partnerlandenes egne forutsetninger for å drive effektiv fattigdomsbekjempelse og langsiktig utvikling i tråd med disse planene. Dette er i tråd med Paris-erklæringens målsetning om at utviklingssamarbeidet skal fremme økt

eierskap i våre samarbeidsland. Norsk bistandsinnsats skal være resultatorientert og ha som mål å sikre varige virkninger i våre samarbeidsland.” (Utenriksdepartementet 2010-2011:46)

På papiret skal altså bistandseffektivitet fortsatt være et styrende prinsipp i bistandsforvaltningen. Men som jeg allerede har vært inne på, mener flere informanter som kjenner bistandsforvaltning, at ambassaden i Managua burde blitt valgt ut som den gjenværende ambassaden ut ifra prinsipper innenfor bistandseffektivitetsagendaen som arbeidsdeling og langsiktighet.

”En burde nesten ha trodd at det motsatte burde ha skjedd, altså når en del andre nordiske land for eksempel trekker seg ut, så hadde det vært naturlig at kanskje en hadde vært igjen i Nicaragua. (...) Litt og fordi vi er en litt motvekt til en del andre store donorer, altså land.” (i18, 2011)

En annen informant uttrykker det på denne måten:

”(...) I forhold til bistandseffektivitet og arbeidsdeling forsøker EU-landene å gjøre det slik at ikke alle er i de samme landene. At man deler arbeidet. Ut i fra den tankegangen (...) så burde det også kanskje være et element i forhold til Nicaragua, i og med at også Finland ser ut til at de kan forsvinne, og da er det ingen nordiske representasjoner i Nicaragua i det hele tatt. (...) Forutsigbarhet er helt sentralt i forhold til aid-effectiveness-agendaen. Og kanskje noe av det viktigste. (...) Det er sikkert fortsatt viktig for norsk utviklingspolitikk, men jeg tror at her er det noen store prosjekter som pågår som... Altså hele bistandseffektivitetsagendaen er blitt skjøvet litt i bakgrunnen, helt klart de to siste årene.” (i17, 2011)

Enkelte informanter peker på at flere av de nye prosjektene som går inn under den nye store klima- og miljøsattingen i Sør-Amerika, er ganske like det man allerede har i Nicaragua. Flere antyder at dette handler om mer enn bare å få mest mulig effektivitet for pengene i prosjekter på bakken. En informant svarer følgende på om ikke ambassaden i Managua burde blitt værende med tanke på hvor langt den har kommet på klima, miljø og ren energi-feltet sammenlignet med ambassaden i Guatemala:

”Jeg synes det hadde vært naturlig å se på det aspektet [klima], for det jeg ser, det vi støtter for eksempel i Amazonas-fondet, de prosjektene som finansieres via det fondet, flere av de er påfallende like de vi støtter i Mellom-Amerika. (...) Og der [i Nicaragua] har vi et apparat som fungerer (...) vi har veldig god kontakt med lokalbefolkningen der. (...) Vi må se at dette er storpolitikk, og hele det klima- og skoginitiativet, jeg tror mye av det som ligger bak det, er at man skal etablere et nytt regime globalt, og selv om det er viktig at man får resultater i forhold til de pengene som brukes nå, så er det

enda viktigere at dette skaper grunnlaget for et nytt globalt regime. De tenker veldig stort denne regjeringen (...) og dette med endring av oppsettet i Mellom-Amerika det er, det tror jeg er et ledd i alt dette her. Altså nå skal vi ikke tenke smått og teknokratisk og forvaltning her, nå der det stort – vi skal redde verden med klima og skog, vi skal etablere et nettverk, globalt regime, vi skal gå foran og vise at Norge er virkelig... Og liksom hva er det som er utenrikspolitisk interessant? Så forskjellen mellom liksom dette "big picture" og andre som er litt mer på detaljnivå. (...) Her er det forskjellig forståelse av både hva vi vil, og hva virkeligheten er på bakkenivå. (...) Altså det er interessant, det spørsmålet på mikronivå hva som har skjedd og hvorfor ting skjer, og måten det skjer på, men jeg tror det er, har en sammenheng med sånne klassiske problemstillinger innenfor utenrikspolitikk, og særlig utviklingspolitikk, at det skal liksom være en sånn teknisk operasjon å gi vekk penger, men det er det ikke, det får fort politiske konsekvenser, og da sliter man i sånne institusjoner." (i17, mars 2011)

Ifølge denne informanten må man altså se til behov for politiske markeringer internasjonalt i sammenheng med utenrikspolitiske interesser heller enn til resultater på bakken for å forstå nedleggelsen av ambassaden i Managua. Flere informanter trekker frem at beslutninger om bistandsforvaltning i større grad styres av politiske svingninger og preferanser. Mange knytter større grad av politisk styring av bistanden til at administrasjonen av "bistandsambassadene" ble flyttet fra Norad til UD under omorganiseringen i 2004. En informant sier følgende:

"Det er en tydeligere politisk styring av innretning av bistanden. (...) Det skjedde i 2004, da bistandsforvaltningen ble flyttet, ble trukket inn i UD. Altså ambassadene hadde allerede forvaltningsansvaret, men Norad hjemme i Oslo hadde også forvaltningsansvar. Så da gikk dialogen direkte mellom Norad og ambassadene, mens nå går den mellom UD og ambassadene mens Norad blir trukket inn for å gi råd. (...) Altså at UD, får forvaltningen inn i UD, gjør at de må ikke lenger diskutere med Norad om prioriteringer. De bare ber om råd. Så er det de som bestemmer om de skal ta hensyn til de rådene. De kommer tettere innpå bruken av pengene, og kan styre mye mer hvordan de pengene skal brukes. De har større frihet kan man si." (i1, januar 2011).

Omorganiseringen av hvor ansvaret for bistandsforvaltning skal ligge, har gitt muligheter for større politisk innflytelse på beslutningene enn tidligere. Norads formelle innflytelse er åpenbart svekket som følge av denne omorganiseringen, de har kun noe å si i saken dersom de blir bedt om råd. Dette betyr at UD ikke er nødt til å ta hensyn til deres faglige råd. Som nevnt i teoridelen utpeker Terje Tvedt forslaget fra 2003 om å integrere Norad i UD som et vendepunkt da man begynte å snakke om utviklingssamarbeid som et nasjonalt utenrikspolitisk virkemiddel (Tvedt 2003:67). Det er viktig å merke seg at denne endringen ble gjort mens Hilde Frafjord Johnson fortsatt var utviklingsminister, og skal derfor ikke

tilskrives endringer under den rødgrønne regjeringen. Men omorganiseringen ser likevel ut til å være en forutsetning for at man har kunnet ha en så lukket prosess rundt nedleggelsen av ambassaden i Managua som det man faktisk har hatt, fordi det ikke formelt er nødvendig å trekke inn råd fra blant annet Norad. Det blir selvfølgelig rent hypotetisk å spekulere på hva som ville skjedd om omorganiseringen ikke hadde funnet sted, men det er i det minste naturlig å stille spørsmål ved om ikke kanskje bistandsfaglige argumenter ville bli tillagt sterkere vekt i en beslutningsprosess dersom Norad hadde hatt større innflytelse.

Når det gjelder byråkratiet i UD, mener en informant at byråkratene i UD ikke har klart å vinne frem overfor politisk ledelse i forhold til å opprettholde engasjementet i Mellom-Amerika:

"(...) Jeg har registrert at både ambassaden og deler av bistandsbyråkratiet i Norge (...) og da tenker jeg spesielt på Utenriksdepartementet og regionavdelingen. De har etter hvert blitt (...) ganske sterke forsvarere av å opprettholde for eksempel hva heter det, budsjettstøtten. Så har du i UD, i regionavdelingen i UD, altså Latin-Amerika-avdelingen i UD, så tror jeg etter hvert du har fått befestet en slags interesse for å opprettholde et betydelig volum og omfang på støtten til Nicaragua. Også har ikke de klart å vinne fram overfor politisk ledelse." (i14, februar 2011)

En kilde mener det er lettere å vinne fram for byråkratiet i UD når det er liten interesse fra politisk hold:

"Så snart det er politisk interesse for en sak, er det veldig mye politikerne som styrer ting, og embetsverket i UD er jo veldig lojalt, og de gjør det de får beskjed om. (...) Hvis utviklingsministeren eller utenriksministeren eller statsministeren er interessert i en sak, så er de som til syvende og sist bestemmer. Og byråkratiet gjør alt de kan for å få tilpasset ting inn i liksom den politiske marsjorden de har fått. I den grad det er liten interesse, fra enten politisk ledelse eller andre, da oppstår det er vakuum (...) og da er det klart i stor grad byråkrater som bestemmer ting, og legger inn premissene, ikke minst, i arbeidet". (i17, mars 2011)

Det er naturlig å anta at det blir tatt større hensyn til forvaltningsmessige hensyn der byråkratiet har mer innflytelse, ettersom byråkratiet sitter tettere på forvaltningen. I beslutningen om nedleggelsen av ambassaden i Managua har byråkratiet i både Norad og UD hatt liten eller ingen innflytelse. Dermed har man fått et resultat som kan være på linje med overordnede prioriteringer i utenriks- og utviklingspolitikken (som fokuset på Sør-Amerika

er), men som mange informanter mener ikke gir mening ut ifra hensyn til bistandseffektivitet, praktisk forvaltning og resultater på bakken.

Saken illustrerer at selv om utenriks- og utviklingspolitikk ofte er tett sammenvevet (og det er et ønske om å koble disse tettere sammen), kan det oppstå dilemmaer mellom utenrikspolitiske hensyn og utviklingspolitiske hensyn. Hvor er det utenrikspolitisk interessant å være, og hvor bør man utviklingspolitisk sett prioritere å være for å få mest mulig ut av bistandspengene på bakkenivå? En kilde sier følgende:

"(...) Det ser vi i alle sånne statsforvaltningssystemer som har med bistand å gjøre, at de sliter med problemstillingen (...) mellom liksom teknokratene som kan forvaltningsrutiner og mer sånne generalister som tenker utenrikspolitikk, globalt, og kanskje norske interesser i en litt mer sånn større sammenheng. (...) Derfor er det så vanskelig å få en organisasjon, altså en perfekt organisasjon til å fungere når det gjelder utenrikspolitikk. (...) Når det gjelder Guatemala og Nicaragua, så kan ikke jeg skjønne annet enn at det er utenrikspolitikerne som har vunnet over utviklingspolitikere på en måte. Forenklet sagt." (i17, mars 11).

Denne informantens konklusjon kan tolkes i lys av Terje Tvedts analyse av at bistandspolitikken har blitt institusjonelt integrert under den utenrikspolitiske ledelsen (Tvedt 2003:69) etter at forvaltningen av "bistandsambassadene" ble flyttet fra Norad til UD. Ut ifra dette perspektivet er det ikke så rart at utenrikspolitikerne "vinner".

5.2.1.1 Enkeltaktører som forklaringsfaktor

Den utenrikspolitiske beslutningsprosessen og byråkratiet er befolket av enkeltpersoner. Hill argumenterer for at deler av utenrikspolitikken blir håndtert, og kan bli monopolisert av, et lite antall enkeltpersoner (Hill 2003: 66). Med tanke på den lukkede beslutningsprosessen på høyt politisk nivå som ble beskrevet under forrige avsnitt, er det naturlig å se nærmere på preferansene til sentrale aktører som politiske "executives". En helt sentral aktør i dette er utviklingsminister Erik Solheim. Solheim pekes ut av svært mange av de norske informantene som en person som har vært avgjørende for skiftet av fokus innenfor Latin-Amerika fra Mellom-Amerika til Sør-Amerika. En informant sier følgende:

"Satsingen på Sør-Amerika var Erik Solheims personlige verk. (...) Det har vært et veldig personlig engasjement fra hans side. Som man da, så har man den gunstige situasjonen at Jens Stoltenberg har

bestemt seg for at skog, det er det vi skal satse på i klimainnsatsen. Dermed så har han fått politisk støtte for dette.” (i14, februar 2011)

Men informanten legger til at det er flere elementer ved Sør-Amerika som var interessant for Solheim:

”(...) Det lå spennende muligheter både rent politisk, med demokratiske venstre regjeringer i flere land i Sør-Amerika (...) Men jeg (...) synes at han [Erik Solheim] i den sammenheng har glemt Mellom-Amerika. Det er for lite kontinuitet, altså det har blitt for konjunkturbestemt da. Han vil sikkert ikke innrømme at det er sammenheng mellom dette, men jeg tror det har vært fordi – han har jo blitt litt kritisert av opposisjonen fordi han i det hele tatt interesserer seg for Latin-Amerika. (...) Det har han nok tatt ganske lett på, for han har hatt gode argumenter, skoginitiativer og så videre, og ikke minst koblingen til næringslivet der, det har gjort at kritikken preller av, men det vil nok, det kan hende at det har vært lettere for han å øke samarbeidet i Sør-Amerika samtidig som han kan si at vi trapper ned i Mellom-Amerika, jeg vet ikke om det har vært brukt internt i argumentasjonen i forhold til opposisjonen på Stortinget, men det kan tenkes.” (i14, februar 2011)

En annen informant identifiserer også Solheim som en som har sørget for betydelig endring i utviklingspolitikken overfor Latin-Amerika:

”Siden sommeren 2008 vil jeg si at det har vært en betydelig endring, og en endring som fortsetter, (...) Det er jo Solheim, da. Du kan si Erik Solheim kom til makten, satte ned en arbeidsgruppe, valgte å identifisere nye muligheter for samarbeid i Sør-Amerika, men utelot bevisst etter mitt synspunkt, Sentral-Amerika. (...) Min oppfatning [av redusert bistand til Mellom-Amerika] er jo det (...) at man har politiske skifter. Solheim kom inn i 2005, høsten 2005, i 2006 så la han fram sin Latin-Amerika-strategi med fokus på Sør. Så det er jo en forklaring han ønsket et skifte mot, som er og en forklaring på politiske ideologier, man søker regimer som er på samme fløy, politisk sett. (...) Samtidig som de definerte norske interesser, som også nok delvis har endret seg i den sammenheng, man har hatt fokus på skog, veldig viktig, miljøfokus, ikke sant.” (i10, februar 2011)

Solheim og SVs politiske ideologi, sammen med fokuset på klima og skog, er altså et punkt flere trekker fram som årsak til økt interesse for Sør-Amerika. Enkelte informanter er positive til Solheims utviklingspolitiske prosjekter, mens andre er svært kritiske, fordi de mener det er mindre vektlegging av kontinuitet og langsiktighet i utviklingspolitikken under Solheim:

”Jeg føler vi nå er i ferd med å gå bort i fra kontinuitet, som har vært det som har preget norsk utviklingspolitikk over ganske lang tid, har vært mer kontinuitet, for du har på en måte begynt noen nye, kanskje fått noen nye satsingsområder kanskje uten at det har gått for hardt utover andre

områder, men nå synes jeg det er veldig sånn "hopp på en bølge", litt som Erik Solheim synes høres fint ut." (i18, mars 2011)

I innledningen ble kurven for norsk bistand til Guatemala og Nicaragua presentert som ganske representative for Norges bistandssamarbeid til Mellom-Amerika. Men de siste årene er det et nytt fenomen under den rødgrønne regjeringen som er et unntak fra dette bildet: Norge har nylig involvert seg i El Salvador. Statssekretær Ingrid Fiskaa bruker dette engasjementet som begrunnelse for at hun ikke er helt enig i at Norge reduserer engasjementet i Mellom-Amerika.

"(...) Jeg opplever jo at det er et, at vi er jo på en måte veldig til stede i Mellom-Amerika. Og har jo på en måte utvidet for å si det sånn da, med et mer sånn politisk samarbeid med El Salvador. Som ikke har vært så mye inne på radaren før da kanskje, i alle fall på en stund. (...) Det er jo faktisk den første regjeringa på veldig mange år i El Salvador som, hva skal man si, tar dialog på alvor, som ikke bare kjører en sånn konfrontasjonslinje, og det samarbeidet vi faktisk har med de, handler jo og om det."

Støtten til El Salvador er støtte til partiet FMLN, som har vært SVs vennskapsparti gjennom mange år. Altså er dette også et engasjement som er tett knyttet til Solheim og SVs politiske ideologi. Dette aspektet med politisk ideologi som årsak til skiftet i samarbeidsland i Latin-Amerika modifierer inntrykket av at det er Mellom-Amerika som region som blir nedprioritert, men at årsakene også kan være å finne i om de enkelte landenes styresett appellerer til den norske regjeringen. Dette vil jeg komme nærmere inn på under avsnittet om transnasjonale relasjoner, hvor jeg vil diskutere Norges forhold til myndighetene i Nicaragua.

Men som oppsummering av dette avsnittet er det mye som tyder på at Erik Solheims personlige politiske ideologiske interesse er en av faktorene som har påvirket det økte fokuset på Sør-Amerika, og det reduserte fokuset på Nicaragua og Guatemala. Som nevnt i teoridelen, Terje Tvedts kritikk av norsk "sørpolitikk" advarer mot faren for at enkeltpersoner handler på vegne av "oss", styrt av motiver som ikke samsvarer med offisiell norsk politikk. (Tvedt 2003:297) Dette muliggjør at særinteresser kan kamufleres som fellesinteresser. (Tvedt 2003:299). Selv om SV er i regjering, er det lite å finne i offisielle dokumenter om norsk utviklingspolitikk (som stortingsmeldingene) som tilsier at Norge skal prioritere samarbeid med regimer som passer Solheim og SVs politiske ideologi. Dette kan altså se ut til å være et eksempel på denne typen innflytelse som Tvedt beskriver.

Erik Solheims personlige interesser forklarer derimot ikke valget mellom de to ambassadene, når én først skulle fjernes. Det tydelige fokuset på urfolksprogrammet ”Mayaprogrammet” i regi av ambassaden i Guatemala nevnes av flertallet av informantene, også statssekretær Fiskaa, som det de tror var årsaken til at man valgte å bevare ambassaden i Guatemala framfor Nicaragua. Det fremgår også fra statssekretærens svar referert til tidligere at urfolksfokuset i Guatemala var et argument i retning av å beholde ambassaden i Guatemala City. Men selve forvaltningen av dette programmet ble lagt under FN i 2009, og det fremgår av virksomhetsplanene til ambassaden at det hele tiden har vært tanken å bruke FN som kanal for at ambassaden skal ha minst mulig praktisk ansvar for forvaltning. Dette burde i et rent forvaltningsperspektiv kanskje tale i retning av å beholdes Managua, ettersom et program under FN lettere kan fjernforvaltes fra en ambassade i et annet land. Ut ifra forvaltningsmessige hensyn er det altså ikke opplagt at ønsket om å opprettholde urfolksfokuset i seg selv burde være et avgjørende argument for å beholde Guatemala. Flere informanter antyder at dette også kan ha noe med enkeltpersoner å gjøre. Flere trekker frem ambassadøren i Guatemala som en særlig engasjert person, som er en aktiv pådriver for å fremme urfolksprogrammet i ulike sammenhenger. De tror dette kan ha hatt betydning for avgjørelsen, selv om de ikke vet det, i og med at beslutningsprosessen har vært så lukket.

”Alle vil reise fra Nicaragua, men det er noe tydeligvis, av utenrikspolitisk interesse i Guatemala. Og vi har en veldig flink ambassadør som er veldig oppegående, og vi har en flink ambassadør fra Guatemala her i Norge.” (i17, mars 2011)

En annen informant uttrykker det på denne måten:

”(...) Jeg vet at vi har en veldig aktiv, og ivrig og veldig involvert ambassadør i Guatemala, ikke minst på urfolksområdet, en virkelig ildsjel, som har vel sikkert spilt sin rolle i dette. Og det er klart at Utenriksdepartementet lytter jo til utenriksstasjonene. (...) Jeg tror at det jeg vet om Guatemala og den norske ambassaden der, tilsier at det helt sikkert har vært en sterk interesse fra Guatemala-ambassadøren vår til å videreføre mest mulig av Guatemala-programmet, og gjerne legge ansvaret for disse to landene til Guatemala.” (i16, februar 2011)

Beslutningsprosessen har som tidligere nevnt vært lukket, for å unngå diskusjon og omkamp om hvilken ambassade som skal legges ned. De som har tatt beslutningen er enkeltaktører på ”toppen” av beslutningsstrukturene. Selv om det er utenriksministeren som formelt har tatt beslutningen om nedleggelsen av ambassaden, bekrefter altså statssekretæren at Erik Solheim har hatt noe han skulle ha sagt i valget mellom de to. Når jeg ikke har fått anledning til å

spørre de som har tatt beslutningen om hvilke argumenter som var avgjørende for utfallet, er det umulig å få bekreftet om dette har vært noe som har blitt tatt hensyn til. Derfor kan jeg bare anta, på bakgrunn av det som har blitt sagt, at en svært engasjert ambassadør på en ambassade med et klart og tydelig fokus kan ha vært én faktor som har trukket i retning av å beholde Guatemala.

Det er klart at et nærmere blikk på beslutningsprosessen og aktørene i denne bidrar til å forklare utfallet (at ambassaden i Managua blir nedlagt). Solheims politiske interesser bidrar til å forklare dreiningen i norsk engasjement fra Mellom-Amerika til Sør-Amerika. I den konkrete ambassadesaken har den lukkede beslutningsprosessen ført til at bistandsfaglige argumenter, som byråkratiet vanligvis vil være de som fremmer, har kommet i skyggen av mer overordnede politiske hensyn, som er det topp-politikerne sannsynligvis vil være mest opptatt av. De ulike ”byråkratiske trekkene” ved de to ambassadene og én svært engasjert ambassadør som har blitt lagt merke til, kan være en forklaringsfaktor for hvorfor Guatemala ble beholdt fremfor Nicaragua.

5.2.2 Transnasjonale relasjoner

I Hills gjennomgang av transnasjonale relasjoner som påvirkningsfaktor i utenrikspolitikken fokuserer han først og fremst på transnasjonale aktører, og nevner territoriale, ideologiske/kulturelle og økonomiske aktører. Det er ingen av informantene som hevder at forklaringen på min problemstilling er å finne i Norges forhold til virkelig transnasjonale aktører. Riktignok mener mange av informantene at norsk utviklingspolitikk i mange år i stor grad har vært styrt av for eksempel Verdensbanken, mens andre fremhever FN som en viktig aktør for norsk utviklingspolitikk generelt. Men ut ifra mitt datamateriale ser det ikke ut til at det er på dette nivået forklaringene på redusert norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala først og fremst er å finne. Slaughters teori om internasjonale nettverk mellom politikere og byråkrater ser ut til å være et mer relevant bidrag i forhold til min analyse på dette punktet enn de aktørene Hill henviser til. De internasjonale trender innen utviklingssamarbeid som blir trukket frem av informantene som mulige forklaringsfaktorer, vil derfor bli analysert i lys av Slaughters bidrag.

På det internasjonale nivået er det to hovedtrender informantene trekker frem som mulige forklaringer på reduksjonen i det norske utviklingspolitiske engasjementet: For det første er det en trend at mange donorer nå trekker seg ut av Nicaragua, og flere land har også lagt ned

sine ambassader der i de siste årene. Dette er et fenomen mange knytter til den interne politiske utviklingen i Nicaragua. For det andre er fokuset på klima og miljø i utviklingspolitikken ikke bare en særskilt norsk trend, men også en internasjonal trend, noe som påvirker Norges måte å forholde seg til saksfeltet på. Jeg vil i avsnittet som følger, diskutere disse to trendene som mulige forklaringsfaktorer for redusert utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala.

5.2.2.1 Politisk utvikling i landene

Flere av de nicaraguanske informantene trekker fram dette at det har vært svingninger i norsk støtte til Nicaragua etter hvor godt forholdet til ulike regjeringer har vært. Én nicaraguansk informant uttrykker det slik:

”Jeg synes det [norske utviklingssamarbeidet med Nicaragua] svinger med hvilken regjering vi har. Du vet med Chamorro, som virkelig var en demokratisk regjering (...) Så var det Mr. Alemáns administrasjon som var veldig korrump, og det reduserte interessen fra Norge, du vet de straffet landet på grunn av den sittende regjeringen, i stedet for å styrke sivilsamfunnet, når de reduserte bistanden (...) Også kom Mr. Bolaños, og han var som Chamorro, da gikk bistanden opp igjen (...) han la stor vekt på utviklingshjelp. Og denne regjeringen, de vil ikke ha bistand, fordi de vet at bistanden hindrer hans [Ortegas] forsøk på å bli en diktator. (...) Så han vil heller ha Chavez vet du. (...) Hvis jeg var nordmennene, ville jeg spurt meg selv: Er mitt samarbeid med folket i Nicaragua eller med regjeringen?” (i8, januar 2011)

Informanter som hadde tilknytning til Chamorro-administrasjonen på 1990-tallet, forteller at hennes regjering la svært stor vekt på å opprettholde et godt forhold til givere, og særlig de nordiske, på grunn av deres spesielt gode forhold og de nordiske landenes gode rykte for å være støttespillere for det nicaraguanske folket og demokratiet.

”Vi la stor vekt på samarbeidet med de nordiske landene og forklarte dem hva som var våre mål, og støtten fra Norge og de andre nordiske landene vet du, den økte. Jeg besøkte Norge flere ganger minst én eller to ganger i året, og jeg møtte deres minister i internasjonale fora. Alltid når jeg skulle reise et sted, sjekket jeg om de også skulle dra, så møttes vi, og det var god flyt i samarbeidet.” (i8, januar 2011)

Denne formen for samarbeid, at ministre møtes i internasjonale fora, minner om Slaughters teori om internasjonale nettverk av byråkrater og politikere som påvirker utformingen av politikken. Det er grunn til å være forsiktig med å trekke konklusjoner om at dette var

avgjørende for norsk støtte, ettersom informantene her kan tenkes å overdrive egen rolle – om ikke bevisst, så er dette den siden av historien de kjenner til ut i fra egen erfaring. Jeg har ikke anledning til å fastslå i hvilken grad dette har betydning, fordi ingen norske informanter har bekreftet dette, men det er interessant å merke seg at lokale informanter fremhever at de mener det har vært viktig å opprettholde god kontakt med Norge for å beholde Norges engasjement. De nicaraguanske informantene er også av den oppfatning at den nåværende regjeringen ødelegger for Nicaraguas utviklingssamarbeid med blant annet de nordiske landene, fordi regjeringen ikke prioriterer å opprettholde denne kontakten, men heller søker til andre donorer med mindre krav til demokratiske spilleregler og godt styresett, som president Hugo Chavez i Venezuela. En nicaraguansk informant sier følgende:

”Den sittende administrasjonen (...) har neglisjert viktigheten av det internasjonale samarbeidet som den nicaraguanske regjeringen og det nicaraguanske folket har mottatt i en periode på over 20 år. Disse organisasjonene og regjeringene som har samarbeidet med oss i alle disse årene gjennom tider preget av alvorlig nød, de ser ut som den nye administrasjonen neglisjerer sin plikt og anerkjennelsen av denne sjenerøsitet som har blitt vist. Det ser ut som regjeringen har bestemt seg for at den støtten som har blitt lovet fra Chavez-administrasjonen, skulle være... alt. [Hjelpen fra Chavez] ville hatt mye større effekt i å bedre livene til folk i Nicaragua dersom den ble kanalisert mot å etablere lovlige standarder”. (i9, januar 2011)

Informanten mener altså at det er den nåværende regjeringens *mangel* på internasjonale nettverksforbindelser med gamle samarbeidspartnere som forårsaker at bistanden til Nicaragua nå blir redusert. Også norske informanter bekrefter at forholdet til den sittende nicaraguanske regjeringen har noe å si, men da hovedsakelig i forhold til spørsmålet om hvorvidt Norge skulle gi budsjettstøtte til Nicaragua. En norsk informant beskriver det skiftende norske forholdet til ulike nicaraguanske regjeringer som følger:

”[På begynnelsen av 90-tallet] var det jo veldig mye snakk om å bygge opp igjen landet etter ødeleggelsene under borgerkrigen (...) Etter hvert gikk det jo mer og mer over i vanlig prosjektsamarbeid. Så kom Alemán-perioden hvor det gikk nedover, under president Bolaños var jo forholdet mellom Norge, eller giverne generelt og myndighetene veldig godt (...). Og da gikk også Norge inn i et budsjettstøttesamarbeid, som jo bare er noe man gjør i de landene hvor man har tillit til myndighetenes systemer. (...) Men den budsjettstøtten, den gikk jo... Du hadde lokalvalget i 2008, hvor det kom troverdige beskyldninger for å si det slik, om valgfusk fra FSLN sin side.” (i2, januar 2011).

Når det gjelder nedleggelsen av den norske ambassaden i Managua, så er ikke dette noe bare Norge har gjort. De andre nordiske landene har gjort det samme, med unntak av Finland. Men flere kilder spekulerer på om også Finland vil trekke seg ut i nær fremtid. Mange vestlige donorer er på vei ut av Nicaragua både når det gjelder tilstedeværelse og bistand til landet, og den negative utviklingen under den nåværende Ortega-administrasjonen er blant faktorene som informantene trekker fram som årsak til dette.

”Man kan jo si at FSLN de siste årene, og Daniel Ortega – de er ikke gode på PR overfor europeiske givere! (...) Fordi i Europa på 1980-tallet og utover på 90-tallet hadde man jo en sterk bevegelse for solidaritet med Nicaragua, en bevegelse som både i Norge og i andre deler av Europa hadde en nær tilknytning til FSLN. Veldig mange av de personene som var med i den bevegelsen, føler vel nå på mange måter at FSLN har brutt med en del av det de var solidariske med”. (i2, januar 2011)

Det er grunn til å anta at det de andre donorene velger å gjøre, også påvirker norske beslutninger. En informant knytter beslutningen om å avslutte budsjettstøtten direkte til at de andre donorene trakk seg ut:

”Noe av ideen med budsjettstøtte er jo at du skal bruke den som et aktivt instrument i politikkdialogen. Nå så jeg i et internt dokument at noe av argumentet for at man til slutt valgte å nedlegge [budsjettstøtten] var jo at det til slutt ikke var noen andre land igjen som hadde budsjettstøtte praktisk talt, og at muligheten da for å føre en politisk dialog, ble borte. Og da så man ikke noe poeng i å stå alene med det. Men det er helt klart at i den grad Norge har vært en relevant, skal vi si bistandsaktør og dialogaktør i Nicaragua, så vil jo den muligheten nå bli borte.” (i14, februar 2011)

Her knyttes altså beslutningen om utviklingen av budsjettstøtte ikke direkte til Ortega, men heller til at Norge ikke kan påvirke alene, når alle andre trekker seg ut. I denne sammenhengen blir den negative utviklingen under Ortega-administrasjonen mer en indirekte årsak til redusert norsk støtte, ettersom flere informanter oppgir at de tror dette er en årsak til at andre land trekker seg ut. Men i ambassadenes virksomhetsplaner fremgår det at budsjettstøtte fra Norge også er knyttet til tillit til landets regjering. Da Norge i 2004 bestemte seg for å gå inn med budsjettstøtte, står det i virksomhetsplanen for det året at både forholdet til regjeringen og andre givers reaksjon på denne er relevante for Norges beslutning. Ambassaden skriver: ” Den viktigste endringen vi foreslår for neste år er å gå inn med budsjettstøtte allerede i 2004, som et synlig bevis på at Norge har ny tillit til landet og for å støtte presidenten i en vanskelig periode. Budsjettstøtte bidrar til større eierskap hos mottaker

i et land hvor giverne lenge har dominert. Flere likesinnede givere har allerede gått inn med budsjettstøtte, som Sverige og Nederland.”

Den politiske situasjonen hadde også betydning for beslutningen om å avvikle budsjettstøtten, ifølge ambassadens virksomhetsplan for 2010: ”2009 har i stor grad vært preget av konflikt mellom opposisjonen og myndighetene, og økende økonomiske problemer. Den siste utviklingen i det politiske spillet er høyesterettsavgjørelsen om at president Daniel Ortega kan stille til gjenvalg i 2011. Opposisjonen har protestert kraftig. (...) Den politiske situasjonen har også påvirket utviklingssamarbeidet mellom giverne og myndighetene. Norge besluttet ikke å inngå en ny avtale om budsjettstøtte, mens de andre budsjettstøttegiverne har frosset sin budsjettstøtte”.

Samtidig advarer ambassaden mot å trekke forhastede slutninger på grunn av nettopp dette som fra norsk side oppfattes som en negativ politisk utvikling i Nicaragua. De gjentar følgende formulering i virksomhetsplanene for 2009 og 2010: ”I alle utviklingsland vi samarbeider med vil det nødvendigvis være mye vil skulle ønske var annerledes. Da gjelder det å ha tungen rett i munnen og ikke ”forskjellsbehandle” regimer, men tålmodig arbeide for forandring gjennom dialog. Midlertidige tilbakeslag må ikke fremprovosere uoverveide beslutninger. Utgangspunktet må være at vi ikke støtter regjeringer, men land og folk. Selv om Nicaragua er et lite land i verdensmålestokk, er samarbeidet mellom Norge og Nicaragua viktig fordi vi har vært her i 20 år og Norge er respektert av både myndigheter og det sivile samfunn, noe som betyr at vi kan ha mulighet til å påvirke utviklingen på en positiv måte. Selv om vi har sett tilbakeslag også tidligere, har vi generelt hatt en positiv utvikling. Dersom respekten for demokratiske spilleregler settes ytterligere til side vil imidlertid ambassaden og departementet måtte drøfte mulige reaksjonsformer.”

Som tidligere nevnt mener flere informanter at det at så mange andre donorer trekker seg ut heller burde tale for at Norge burde bli, ut i fra prinsipper om bistandseffektivitet og ”fordeling av land” mellom donorer. Noen tar også opp at det også er et behov for å støtte de demokratiske kreftene som fortsatt finnes i landet:

”Selv om det nesten ikke er noen igjen som liker det Ortega representerer i dag, så må vi huske på at Nicaragua har for det første et veldig sterkt sivilsamfunn, det har ganske sterke lokale styringsmekanismer, og jeg vil påstå relativt hederlige lokale myndigheter mange steder. (...) På tross av alle de negative tingene som skjer i Nicaragua i dag, så har det tross alt klart å opprettholde en del

varige effekter av revolusjonen, og det på en måte Sandinistprosjektet dreide seg om på 80-tallet. Daniel Ortega gjør det han kan for å rive det ned, vil jeg påstå, men det er noen elementer der som man burde ta vare på, og som trenger en slags ekstern beskyttelse for ikke å bli helt borte. Så sånn sett så synes jeg det er veldig synd om alle trekker seg ut, og overlater Nicaragua til kreftenes frie spill.” (i14, februar 2011)

Basert på utdragene fra virksomhetsplanene og fra flere informanter er det grunn til å tro at politiske svingninger i Nicaragua har hatt betydning for den norske bistanden til landet. Men samtidig er det usannsynlig at dette har vært den avgjørende faktoren for redusert bistand, av to årsaker: For det første kan ikke kutt i budsjettstøtten i seg selv forklare reduksjon i bistand, fordi ambassaden tok pengene som skulle brukes til budsjettstøtte, og investerte dem i prosjekter for å produsere ren energi (i2, 2008). På den måten tilpasset ambassaden i Managua porteføljen ytterligere i forhold til instruksene fra statsråden om å øke fokuset på klima, miljø og ren energi. For det andre trekker enkelte informanter frem at dersom man bare hadde sett på styresett, er det mange andre land Norge ikke kunne jobbet i. En informant sier følgende som svar på årsaken til at man valgte å legge ned ambassaden i Managua:

”Jeg tror ikke det nødvendigvis er fordi Norge er... ikke liker Daniel Ortega som president, da hadde nok og, altså hadde det vært styrende, så hadde vi nok og, så hadde vi nok lagt ned, trukket oss ut av en del andre land også.” (i18, mars 2011)

Som informant 9 sitert tidligere antyder, fører det dårlige forholdet til vestlige donorer til at Ortega-administrasjonen knytter seg tettere til blant annet Chavez i Venezuela, som ikke stiller samme krav til for eksempel godt styresett og menneskerettigheter som nordiske givere gjør. Dermed forverres situasjonen for demokratiforkjemperne i landet. Med fokuset Norge har hatt på godt styresett og demokratibyggning i utviklingsarbeidet i Nicaragua, må dette være en negativ utvikling sett fra norsk ståsted.

Med hensyn til den politiske utviklingen i Guatemala er det flere bekymringsmeldinger å finne både i ambassadens virksomhetsplaner og fra informantene om den negative utviklingen i landet med tanke på økende vold, korrupsjon og landets manglende evne og vilje til å gjøre noe internt med den skjeve fordelingen. Samtidig blir ikke dette trukket frem som en direkte årsak til redusert bistand på samme måte som i Nicaragua av informantene. Dette henger sannsynligvis sammen med at Norge ikke har hatt et direkte stat-stat-samarbeid med landet, slik Norge har hatt med Nicaragua. På denne måten blir svingninger mellom ulike regjeringer

sannsynligvis mindre viktig for det norske engasjementet, det er i alle fall mindre fremtredende i mitt datamateriale.

5.2.2.2 Internasjonale ”moteretninger” i bistanden

Den andre forklaringen som mange informanter trekker frem, og som befinner seg på internasjonalt nivå, er det internasjonale fokuset på klima, miljø og skog. Dette temaet ble også diskutert i avsnittet 5.1.2 om endringer i *norsk* utviklingspolitikk. Men det er viktig å huske på at selv om dette er en trend som er svært tydelig på nasjonalt nivå innenfor norsk utviklingspolitikk for øyeblikket, så er det langt fra en trend som bare finnes i Norge. Det er i høy grad også en internasjonal trend innenfor bistand. En informant snakker om ”moteretninger” innen bistanden.

”Vi har jo dette (...) med moteretninger innen bistanden. Altså på 80-tallet så var det miljø for alle penga. Og etter murens fall i 1990, ikke sant, så ble det menneskerettigheter for alle penga på 90-tallet. Og nå er det klima etter hvert som det dreier seg om.” (i3, januar 2011)

Flere mener at Norge nå har et større innslag av strategisk *politisk* bruk av bistandsmidler enn man gjorde tidligere for å markere seg på den internasjonale arenaen i for eksempel klimasaken. Et eksempel som nevnes av flere, er at Norge har gitt bistandsmidler til bevaring av skog Mexico. En informant sier følgende om skogpengene til Mexico:

”Hvorfor tror du vi har gitt penger til forvaltning av et skogområde i Mexico? (...) Det skjedde forut for COP16 i Mexico. (...) For å få til et godt samarbeid, ikke sant? Norge og også Mexico hadde interesse av å få til et kompromiss i forhold til at skog skulle bli en del av det som skal inngå i en framtidig Kyoto-protokoll. Det klarte de. Og jeg sier ikke at det er feil. For de oppnådde et veldig godt og viktig resultat. Men man bruker bistandspenger også mer strategisk, fordi Mexico er ikke noe bistandsland for oss. (...) Man bruker det i strategiske sammenhenger for å få oppslutning om prioriteringer, verdier, som Norge mener bør få gjennomslag internasjonalt. Det er interessant! Det er en helt ny måte å bruke bistandsmidler på.” (i1, januar 2011)

En informant mener hele den bilaterale bistanden har blitt mindre viktig, sammenlignet med behovet for å bruke bistand til å nå utenrikspolitiske mål:

”Det har vært en veldig sterk økning av bistand gjennom internasjonale organisasjoner. (...) Men det er også klart at (...) norske myndigheter, ambassade til myndigheter ute, har fått mindre betydning. Bistanden brukes mer politisk, bistanden brukes til å nå utenrikspolitiske mål.” (i2, januar 2011)

En kilde beskriver hvordan dette perspektivet gjør at Norges forhold til Latin-Amerika har blitt drastisk endret:

”Man tenker helt annerledes i forhold til Latin-Amerika. Før så var det liksom revolusjonen i lille Nicaragua og fred i El Salvador og Guatemala, og det skulle vi jobbe sammen med, og det var ikke noe annet. Nå er det Latin-Amerika ”across the board”, og vi har nå en skogavtale med Mexico som ble undertegnet i Cancun. Der har du et eksempel på at man ønsket å gjøre en politisk markering. Dette er noe viktig for den norske regjering, altså skogsamarbeidet. Og Cancun er i Mexico. Det var viktig å få til noe for å støtte opp under det arbeidet. Det er jo en helt annen tenkning enn for noen år tilbake hvor man ville tenke liksom, kampen mot fattigdom, og hva kan vi gjøre for å bistå økonomisk, men også utvikling og demokratibyggning og den slags. Dette er noe helt annet og noe helt nytt. Dette hadde ikke kommet for fem år tilbake, en sånn avtale med Mexico. 90 millioner, det er litt. Altså det er ikke, i den store sammenhengen så er det ikke så mye, men i forhold til Mellom-Amerika, så er det mye. (i17, mars 2011)

Klimafokuset internasjonalt påvirker Norges vilje til å prioritere bistandsmidler strategisk for å få gjennomslag på dette feltet internasjonalt. Ifølge informantene er dette en ny måte å bruke norsk bistand på. Dette kan være en forklaring på at land av mindre utenrikspolitisk interesse for Norge, slik som Nicaragua og Guatemala, vil få mindre av den totale kaken, ettersom det ikke er av stor betydning for Norge på den internasjonale arena å støtte klima- og miljøprosjekter i disse landene.

Dette fenomenet er det naturlig å tolke i lys av Slaughters teori om internasjonale nettverk mellom politikere og byråkrater. Store internasjonale møteplasser som klimaforhandlingene er en typisk arena hvor politikerne og forhandlerne møter sine likemenn fra andre land. Her kan man bygge tillit og relasjoner over tid, ettersom det er mange av de samme personene som møtes igjen på de ulike COP-møtene. Her kan de utveksle informasjon, koordinere policy og samarbeide om implementering av ulike tiltak. Skogpengene til Mexico kan være et eksempel på den typen nettverkssamarbeid. Dette kan også bidra til å nyansere bildet av at det er Solheim som enkeltperson som står bak klimasatsingen i Sør-Amerika, ettersom det er naturlig å anta at denne satsingen har blitt forberedt i samarbeid med hans internasjonale nettverk, i Sør-Amerika og kanskje også andre steder. En informant peker på at Erik Solheim i sin reisevirksomhet som statsråd har prioritert Sør-Amerika framfor Mellom-Amerika:

”(...) Hvis man ser på politisk interesse, så ser man jo, man kan jo se på reisene til Erik Solheim. Han har jo vært flere ganger i Brasil, Chile, Paraguay, Argentina, Ecuador... Men han har jo aldri vært i

Mellom-Amerika. Som jo da i hvert fall ved begynnelsen av hans periode var de eneste samarbeidslandene i denne regionen [Latin-Amerika].” (i2, januar 2011)

Dersom Slaughters teori om at internasjonale nettverk påvirker staters politikk, stemmer, så er det naturlig å anta at Solheims reisevirksomhet og de personene han har møtt på reisene, har påvirket hans preferanser og politiske initiativer. Trolig har Solheims personlige politiske preferanser har hatt noe å si for hvor han har valgt å reise i utgangspunktet da han ble statsråd, men samtidig er det sannsynlig at initiativer som skogprosjekter i Brasil og Guyana kommer i stand etter reiser og den type nettverksutveksling som Slaughter beskriver.

I sum er de internasjonale faktorene som er diskutert i dette avsnittet, relevante for å forklare spørsmålet i problemstillingen. Den internasjonale trenden at mange donorer er på vei ut av Nicaragua, og at det dermed også blir mindre interessant for Norge å være der, kan være en faktor som kan forklare valget om å beholde ambassaden i Guatemala framfor Nicaragua. Det internasjonale klimafokuset retter norsk interesse mot andre land i Latin-Amerika som er mer utenrikspolitisk interessante enn Mellom-Amerika. Det bidrar dermed til å forklare den generelle reduksjon i norsk engasjement i Nicaragua og Guatemala. Nicaraguas politiske nettverksforbindelser med Norge ser ut til å ha blitt vektlagt langt høyere av regjeringen der på 1990-tallet enn det dagens nicaraguanske regjering gjør, og nå ser det ut til at politisk ledelse i Norge prioriterer nettverksrelasjoner med Sør-Amerika fremfor med Mellom-Amerika.

5.2.3 Innenlandske kilder til utenrikspolitikk

Ifølge Hill (2003) er det ”ingen som tror” at utenrikspolitikk er upåvirket av det som skjer innad i stater. Han trekker fram de såkalte fire P-er (på engelsk) som er innenlandske påvirkningskilder i utenrikspolitikken: ”Parliament, public opinion, pressure groups and the press” (Hill 2003: 223). Oversatt til norsk: Stortinget, folkemeningen, pressgrupper og pressen. Det jeg vil diskutere i dette avsnittet, er hvorvidt innenlands dynamikk i Norge er relevante faktorer for å forklare redusert utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala, basert på de svarene jeg har fått fra informantene.

Det ser ut til å være stor enighet blant de ulike informantene om at det norske engasjementet for Nicaragua historisk sett var tuftet på støtte innen de norske solidaritetsmiljøene til

sandinistenes politiske prosjekt, og at da sandinistene tapte valget i 1990, så falt mye av engasjementet bort.

”[Mellom-Amerika] ble borte som en politisk sak, (...) Mellom-Amerika gikk mer i glemmeboka, du fikk en utvikling i Nicaragua som ikke appellerte lenger til de samme solidaritetsmiljøene. Og dermed så var det på en måte ingen aktører igjen, til å opprettholde for å videreføre trykket, eventuelt øke bistanden.” (i14, februar 2011)

Det norske engasjementet for Guatemala har ifølge mange i stor grad blitt drevet frem av enkeltpersoner. Petter Skauen og Jan Egeland er blant enkeltpersonene som trekkes frem som de som var med på å starte og utvikle det norske engasjementet i Guatemala (i16, mars 2011, i 13, februar 2011).

Totalinntrykket de ulike informantene etterlater, er at engasjementet blant folk i Norge er sterkere for Guatemala enn for Nicaragua i dagens situasjon. En årsak til dette som trekkes frem er at det fortsatt er stor grad av personlige kontakter mellom folk i Norge og folk i Guatemala. Kontakten består blant annet i at det finnes en rekke vennskapskommuner, vennskapsgrupper og samarbeidsprosjekter mellom Norge og Guatemala. Flere informanter trekker frem dette engasjementet som en mulig årsak til at Guatemala var ambassaden som fikk bli:

”Ja, så var det en ganske overraskende politisk beslutning når man for to-tre år siden bestemte at ambassaden skulle legges ned. Men det var jo en veldig kort periode hvor det varte, for det møtte jo opp vennskapskommuner, LO, journalister, ja, det var cirka hundre mennesker som hadde tatt kontakt med Utenriksdepartementet, for å si at ”dette gjør vi ikke – dette kan vi ikke gjøre”. Så det var et politisk press, det var et press fra veldig mange grupper i Norge. (...) Det var jo helt umulig for Norge å legge ned ambassaden for tre år siden, når man så den reaksjonen som kom hjemme i Norge på akkurat den beslutningen.” (i13, februar 2011)

En annen informant knytter dette engasjementet til beslutningsprosessen rundt ambassadenedleggelsen i Managua.

”For noen år siden var det jo et forslag fra regjeringens side om å legge ned ambassaden i Guatemala. Det forslaget ble jo stoppet fordi det var en del, ble en del reaksjoner på det. Det er vel kanskje også tatt litt i betraktning på hvorfor man denne gangen valgte Nicaragua. Prosessen denne gangen har jo vært litt annerledes også ved at den ble holdt veldig internt, og det var i grunn å si at dette er besluttet, dette gjør vi, var jo det som ble sagt når budsjettet ble fremlagt.” (i2, 2011)

Her er vi tilbake til den lukkede beslutningsprosessen som ble diskutert under avsnittet om byråkratisk politikk, men her antydes det i tillegg at det var nødvendig med en lukket beslutningsprosess for å hindre protester fra folk i Norge, og at det var lettere å legge ned ambassaden i Managua enn Guatemala fordi det ville medføre mindre protester blant folk. Statssekretær Ingrid Fiskaa ble spurt om dette kunne ha vært en faktor som ble tatt med i vurderingen, og svaret var:

”Det kan hende, men det vet jeg ikke.”

Igjen er det på grunn av den lukkede beslutningsprosessen vanskelig å fastslå om dette er en faktor som har hatt betydning for selve avgjørelsen. Som tidligere nevnt har jeg ikke fått snakke med de som har tatt beslutningen. Det sterke folkelige engasjementet blant ulike grupper i Norge for Guatemala som har oppstått på bakgrunn av ulike former for samarbeid og personlig kontakt, er uansett en faktor som taler i retning av å beholde Guatemala fremfor Managua, enten ministrene har tatt hensyn til det eller ikke da de tok beslutningen.

Generell mangel på engasjement for Mellom-Amerika også innad i den norske statlige bistandsforvaltningen blir fremhevet som en faktor som kan ha påvirket det norske engasjementet i regionen:

”Nå er jo Norad en veldig fjern aktør i dette generelt, men hadde det vært et sterkere engasjement i Norad-systemet generelt, så tror jeg nok også at det ville ha virket inn, og kanskje gjort at konklusjonen ble annerledes. Nå er det vel kanskje en eller to personer i Norad som er interessert i dette [Mellom-Amerika], som ikke sitter i noen sentrale posisjoner.” (i14, februar 2011).

Vedkommende mener dette fenomenet har historiske røtter, at Mellom-Amerika aldri ble en ordentlig del av det norske bistandssystemet på samme måte som afrikanske land ble det.

”(...) Det som kanskje var noe av problemet, var at det norske bilaterale bistandssystemet og Norad helt spesifikt, aldri utviklet noen skikkelig Nicaragua-kompetanse. Og heller aldri noe skikkelig, skal vi si, engasjement i byråkratiet. Jeg vil påstå at Norad-systemet aldri tok Nicaragua helt alvorlig, eller Mellom-Amerika, for den del. Jeg vil påstå at man hadde den store kompetansen og ekspertisen, og engasjementet, var i de frivillige organisasjonene. Etter hvert begynte det å komme noen overganger fra organisasjonene inn i Norad-systemet, men aldri slik at Norad virkelig gjorde Nicaragua, Mellom-Amerika til en like viktig del av sin bistandsidentitet som Afrika. Det ble aldri skikkelig, skal vi si, landa i det offisielle bistandssystemet. (...) Jeg tror det var en veldig viktig bit nettopp at det norske

engasjementet var så politisk. Og at det var en motstand i systemet mot å ta inn folk som hadde en bakgrunn i solidaritetsbevegelsen, og i venstresida i det politiske prosjektet.” (i14, februar 2011.)

I og med at det var de frivillige organisasjonene som i stor grad ledet an i oppstarten av samarbeidet i Mellom-Amerika, er det naturlig å også se på deres engasjement i landene. Manglende interesse fra de norske organisasjonene blir også fremhevet av flere informanter som en årsak til at det norske engasjementet i Mellom-Amerika har dalt.

”(…) Organisasjonene er selvfølgelig sterke aktører i dette. Fordi de har vært så toneangivende i bistand helt fra starten av. Altså organisasjonene kom jo i gang mye før det statlige engasjementet kom i gang [i Mellom-Amerika]. Så jeg vil påstå at de frivillige organisasjonene, og særlig de store frivillige organisasjonene, har vært mye mer toneangivende for bistand i Mellom-Amerika enn de har vært i afrikanske land. Så jeg vil nok tro at hadde organisasjonene virkelig engasjert seg sterkere for å opprettholde bistanden i Nicaragua, så tror jeg det ville vært mye enklere å opprettholde det statlige engasjementet. Eller, jeg er litt overrasket over at det ikke har skjedd faktisk, at ikke KN, Norsk Folkehjelp, Redd Barna, de tre spesielt, har vært mer engasjert som lobbyister. Men det har vel også noe med at Mellom-Amerika ikke er så sexy lenger, det er ikke noe medieinteresse for det, det er ikke noen politisk sak.” (i14, februar 2011)

De frivillige organisasjonene har ikke bare unnlatt å drive lobbyvirksomhet for å bevare det statlige norske engasjementet i Nicaragua og Guatemala. Ifølge flere informanter har organisasjonene, med enkelte unntak, redusert sin virksomhet i Mellom-Amerika. Én sier dette:

”(…) Spesielt da KN og Folkehjelpen de har jo redusert kraftig [i Mellom-Amerika]. Folkehjelpe har jo også flyttet lenger sørover, ved at de har flyttet sin Latin-Amerika-representant (...) [fra Guatemala] til Ecuador, så det er vel også en indikasjon på at de ser den sørlige delen av Latin-Amerika som mer politisk interessant. (...) Men det er vel også klart at, Nicaragua er vel litt sånn – det er litt gårdsdagens land, kan man kanskje si.” (i2, januar 2011)

En informant mener dette kan henge sammen med at organisasjonene også kan bli påvirket av regjeringens prioriteringer:

”(…) Jeg tror det er viktig å si at organisasjonene ønsker jo også å oppnå resultater, og organisasjonene har ikke redusert sin virksomhet, selv om de reduserer i Nicaragua. De har derimot styrket den andre steder, og det er klart at da – hva er det vi pleier å si, flagget følger flesket, eller flesket følger flagget, eller der hvor pengene ligger i Latin-Amerika nå, det er i tiltak i Sør-Amerika. Og det er klart det er mer opportunt da, og være på plass strategisk, i de landene som Norge er nå litt

mer interessert i, enn de gamle landene som er på vei til å fases ut. Så det er nok en faktor.” (i3, januar 2011).

Beskrivelsen informantene gir her, minner om Terje Tvedts beskrivelse av ”nasjonalkorporativisme”, som ble presentert i teoridelen – de tette båndene mellom organisasjoner, stat og forskningsmiljøer. Organisasjonene følger etter regjeringen for å tiltrekke seg penger, og regjeringen ville kanskje også ha reagert på engasjement fra organisasjonene. Når engasjementet, særlig for Nicaragua, ser ut til å ha dalt i begge leire, kan det forklare redusert engasjement for Mellom-Amerika generelt sett. Dette er også en faktor som trekker i retning av å beholde Guatemala fremfor Managua, fordi store norske organisasjoner som Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp ser ut til å ha større engasjement i Guatemala enn i Nicaragua (i2, jan.2011).

Betydningen av ”nasjonalkorporativisme” for utfall i utviklingspolitikken er mindre tydelig når man går inn i beslutningen rundt nedleggelsen av ambassaden i Managua. Med tanke på måten ambassadebeslutningen ble tatt på, ser det ut til at det er uønsket med påvirkning fra eventuelle organisasjoner eller personer som ville beholde ambassaden i Managua. Da ambassaden i Guatemala ikke ble nedlagt likevel etter sterkt folkelig engasjement, ser vi at sivilsamfunnsaktører kan påvirke utenrikspolitiske beslutninger – noe som minner mer om en nasjonalkorporativistisk beslutningsmodell med sterke organisasjoner. Det endte med nedbemanning i stedet for nedleggelse, og nå blir ambassaden også oppgradert med flere medarbeidere for å ta over Nicaraguas portefølje. Det er mange personlige kontakter mellom Norge og Guatemala, og det finnes derfor et engasjert miljø for Guatemala i Norge, som sannsynligvis vil lage oppstyr om ambassaden skulle bli truet, slik de gjorde forrige gang.

I den grad Nicaragua fortsatt skulle ha støttespillere i Norge som er opptatt av at ambassaden skulle bestå, har disse ikke fått anledning til å komme på banen, fordi den endelige beslutningen ble offentliggjort før noen fikk mulighet til å protestere. Eksempelet fra beslutningsprosessen rundt nedleggelsen av ambassaden i Managua viser at politikerne har mulighet til, og har bevisst eller ubevisst lykkes i denne omgang, med å hindre deltakelse fra frivillige organisasjoner og forskningsmiljøer som eventuelt ville tatt til orde for å beholde Nicaragua. Som tidligere diskutert finnes det mange argumenter knyttet til bistandseffektivitet og forvaltning som taler for å beholde ambassaden i Managua. Dette eksempelet nyanserer bildet av frivillige organisasjoner og forskningsmiljøers innflytelse i den norske ”sørpolitikken”.

5.2.4 Oppsummering

Min andre foreløpige antakelse i teoridelen var at ”reduksjon i utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala er påvirket av aktørene i beslutningsprosessen, og måten beslutningen er tatt på har påvirket utfallet”. Jeg har nå diskutert denne antakelsen gjennom å se nærmere på faktorene FPA-teori foreskriver at påvirker den utenrikspolitiske beslutningsprosessen.

Beslutningsprosessen i saken om ambassadenedleggelse har vært svært lukket, og få aktører har vært involvert og fått komme med innspill. Dette har ført til at man har fått en beslutning som flere informanter hevder er lite gunstig forvaltningsmessig, og går på tvers av prinsipper som bistandseffektivitet. Beslutningen ser heller ikke ut til å være påvirket av overordnede utviklingspolitiske prioriteringer som klima og miljø. Ut i fra slike hensyn er det flere som har argumentert for at man heller burde beholdt Managua.

Det er grunn til å anta at måten beslutningen er tatt på, kan ha påvirket utfallet, fordi aktører som antas å være opptatt av de forvaltningsmessige sidene ved saken og effektene ”på bakken”, ikke har blitt hørt i beslutningsprosessen. Denne saken illustrerer at de kan være motsetninger mellom ”storpoltiske” mål om å påvirke ”de store globale problemene” og mer forvaltningsmessige, teknokratiske hensyn til bistandseffektivitet på bakkenivå. Mange informanter peker på at etter at administrasjonen av ambassadene ble flyttet fra Norad til UD i 2004, har man fått en sterkere politisk styring av bistanden, noe som kan bidra til å forklare at forvaltningsmessige hensyn står svakere i dagens utviklingspolitiske virkelighet.

Omorganiseringen gjør at det i større grad er mulig å bruke bistand strategisk for å oppnå politiske mål, som i eksempelet med skogpengene til Mexico i forbindelse med klimaforhandlingene. Strategisk bruk av bistandsmidler i klimasammenheng må også tolkes i lys av Slaughters teori om internasjonale nettverk, ettersom klimaforhandlingene som møteplass vil påvirke preferansene til aktørene som møtes der.

Jeg har argumentert for at faktorene innenfor FPA-teori, byråkratisk politikk, transnasjonale relasjoner og innenlandske påvirkningskilder er relevante for å forklare nedleggelse av ambassaden i Nicaragua. Guatemala har et spesielt engasjement innad i byråkratiet, samt internasjonale trender og innenlands engasjement på sin side. Nicaragua taper på disse frontene. I tillegg har ambassaden i Guatemala en svært engasjert ambassadør. På individnivå taler mine funn for at Erik Solheims personlige politiske og ideologiske interesse har vært en

viktig faktor i dreiningen mot Sør-Amerika, samt at hans politiske initiativer sannsynligvis er påvirket av hans internasjonale nettverk som han har bygget opp gjennom sin reisevirksomhet blant annet i Sør-Amerika.

6 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg analysert hvilke årsaker som kan forklare redusert norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala. Som forventet er det ingen enkeltfaktor som alene kan forklare dette utfallet. Som Hill skriver: ”Énfaktor-forklaringer er sjelden overbevisende hvor flere aktører og nivåer av aktivitet er involvert. Utenrikspolitikk må forstås som en kontinuerlig strøm av innenlandsk input, så vel som internasjonal” (Hill 2003:221).

I analysen har jeg argumentert for at problemstillingen må besvares på to nivåer: ett generelt og ett mer spesifikt nivå. Det generelle nivået omhandler redusert engasjement i Mellom-Amerika (mindre bistand til både Nicaragua og Guatemala, og valget om å legge ned én av to ambassader i regionen) og økt norsk engasjement i Sør-Amerika. Dette kan forklares ut ifra generelle endringer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk:

- Mindre bistand til bilateralt samarbeid og mer til tematiske satsinger som skog gjør at Brasil får mer og Nicaragua og Guatemala får mindre
- Nye prioriteringer i utenrikspolitikken i tråd med et endret verdensbilde gjør at Mellom-Amerika nedprioriteres og for eksempel Brasil prioriteres opp
- Økt fokus på klima i utviklingspolitikken retter fokus mot Amazonas-regionen
- Økt fokus på mulighetene for å koble inn norsk næringsliv i utviklingspolitikken gjør at Sør-Amerika er mer attraktivt enn Mellom-Amerika
- På personnivå ser Erik Solheims engasjement og ideologiske interesse for Sør-Amerika ut til å være en faktor av betydning for den nye dreiningen i norsk engasjement fra Mellom-Amerika mot Sør-Amerika. Det ser også ut til at statsrådets internasjonale nettverk har betydning for hans politiske initiativer, særlig på klima. Dette må også sees i sammenheng med punktene nevnt overfor, ettersom Erik Solheim som utviklings- og miljøminister vil ha innvirkning på innholdet i utviklingspolitikken.

Terje Tvedts begrep ”det sørpolitiske system” passer godt til å beskrive sammenvevingen av utviklings- og utenrikspolitikk som vi ser i det norske forholdet til Sør-Amerika, kanskje

særlig i forhold til Brasil. Å binde disse to politikfeltene tettere sammen er for øvrig også offisiell norsk politikk. Det ser ut til at det nettopp er kombinasjonen av utviklingspolitiske prioriteringer og egeninteresser, sammen med preferansene til sentrale politiske aktører, som øker det utviklingspolitiske engasjementet i Sør-Amerika – og mangelen på en slik kombinasjon som forklarer redusert engasjement i Mellom-Amerika. Denne sammenvevingen er som tidligere nevnt ikke noe helt nytt i norsk utviklingspolitikk, men det er sterkere vektlagt i offisiell politikk enn tidligere. Det ser ut til å ha blitt mer ”stuerent” å snakke om interesser også i utviklingspolitikken sammenlignet med 90-tallet, da det ble en opphetet debatt i Stortinget over at utviklingspolitikken ble forankret i utenrikspolitiske interesser og man endte med å gå tilbake til den gamle ordningen (Stokke 2005b:454).

Det spesifikke nivået handler om beslutningen om å legge ned ambassaden i Managua framfor ambassaden i Guatemala City. Jeg har argumentert for at denne beslutningen ikke kan forklares ut ifra de overordnede endringene innen utenriks- og utviklingspolitikk som beskrevet i forrige avsnitt. Utenrikspolitiske hensyn og prioriteringer kan forklare valget om å nedlegge én ambassade i Mellom-Amerika, men hvilken av de to ambasadene som burde gå, var, som jeg har vist ut ifra en rekke praktiske argumenter, ikke opplagt. Beslutningen blir kritisert av flere informanter ut ifra både praktiske hensyn og hensynet til bistandseffektivitet. Klima- og miljøetsatsing og fokus på muligheter for norsk næringsliv har vist seg som en dårlig forklaringsfaktor for valget om å beholde ambassaden i Guatemala City. Urfolkssatsingen og ”Mayaprogrammet” fremheves av mange som årsaken til at valget falt på Guatemala, men forvaltningsmessig burde organiseringen av dette programmet gjennom FN tale for at dette er lettere å fjernstyre enn programmene i Nicaragua. Denne beslutningen kan bedre forklares ut ifra de faktorene som FPA-teori trekker fram som påvirkningskilder i utenrikspolitikken:

- Beslutningsprosessen: Nedleggelsen av ambassaden i Managua ser ut til å henge sammen med måten beslutningen ble tatt på; det var en lukket prosess på høyt politisk nivå. I og med at beslutningen ble tatt av topp-politikere, ser det ut til at man har tatt mer hensyn til overordnede politiske visjoner om å ”gjøre noe med de store verdensproblemene” kombinert med en regional tenkning om at man kutter litt i hver verdensdel, enn at man har tatt hensyn til bistandsforvaltning på bakkenivå.
- ”Byråkratisk politikk” og aktører: Ambassaden i Managua blir beskrevet som en ”teknokratisk” enhet som er gode på praktisk bistandsforvaltning og ikke lager oppstyr, mens ambassaden i Guatemala beskrives av mange som en veldig aktiv og

engasjert ambassade. Ambassadøren i Guatemala blir trukket frem av mange som en svært engasjert person, og mange antar at det kan være en faktor som har påvirket valget av Guatemala.

- Transnasjonale relasjoner: Trenden internasjonalt er at andre donorer forlater Nicaragua og blir i Guatemala. Samtidig ser det internasjonale klimafokuset ut til å påvirke Norges behov for å bruke bistandspenger mer strategisk for å påvirke klimaforhandlingene i ønsket retning. Slaughters teori om at internasjonale nettverk påvirker politikken, kan bidra til å forklare dette, fordi klimaforhandlingene er et sted hvor byråkrater og politikere møtes gjentatte ganger, og kan bygge tillit og koordinere policy.
- Innenlandske påvirkningskilder: Mangel på engasjement for Mellom-Amerika i Norge, både i byråkratiet og i organisasjonene, er en årsak til at norsk engasjement i regionen er redusert generelt. Regjeringens satsing på Sør-Amerika får organisasjonene, i alle fall til en viss grad, til å følge etter. Dette kan forklares i lys av en nasjonalkorporativistisk beslutningsmodell, som Terje Tvedt beskriver. Når det gjelder valget mellom Nicaragua og Guatemala ser det ut til å være større folkelig engasjement for Guatemala enn Nicaragua, på grunn av mange personlige bånd og forbindelser mellom Norge og Guatemala. Dette er en faktor som taler til fordel for å beholde ambassaden i Guatemala. Det folkelige engasjementet rundt forsøket på å legge ned ambassaden i Guatemala viser at slikt engasjement kan ha betydning for beslutninger. Samtidig nyanseres bildet av forskningens og organisasjonenes innflytelse i ”sørpolitikken” i eksempelet med den lukkede beslutningsprosessen rundt ambassaden i Nicaragua. Dette viser at politikere kan ”skjære gjennom” når de mener det er nødvendig, uten verken å be om eller ta hensyn til innspill fra fagmiljøer og organisasjoner.

I kapittel 3 satte jeg opp to antakelser om forklaringsfaktorer for utfallet, den første at forklaringene er å finne i generelle endringer i utenriks- og utviklingspolitikken, den andre at utfallet er påvirket av aktørene i beslutningsprosessen og måten beslutningen er tatt på. Basert på oppsummeringen ovenfor må jeg altså konkludere med at begge antakelsene ser ut til å være forklaringer på problemstillingen, men altså på hvert sitt ”nivå”.

I metodedelen definerte jeg ”beslutninger i norsk utviklingspolitikk” som universet eller klassen denne casestudien skulle si noe om. Jeg har i løpet av analysen identifisert noen ”mekanismer” som ser ut til å ha virket inn på beslutningene om å redusere norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua og Guatemala:

- Kombinasjonen av utenrikspolitisk interesse og utviklingspolitiske mål retter norsk fokus mot en ny region (Sør-Amerika), og mangelen på sådan tar oppmerksomheten bort fra en annen region (Mellom-Amerika.)
- Det eksisterer en spenning innad i Utenriksdepartementet mellom politikerne, som er opptatt av strategi og ”storpolitikk”, og byråkratiet som tenker forvaltning og effektivitet på bakken, svært forenklet sagt. I konflikten mellom politikernes overordnede mål om å gjøre noe med ”de store verdensproblemene” og byråkatiets hensyn til hva som er god bistandsforvaltning på bakken, så er det førstnevnte som har ”vunnet” i dette tilfellet.
- Etter at administrasjonen av ambassadene ble flyttet fra Norad til UD i 2004, har man fått en sterkere politisk styring av bistanden og ambassadene som forvalter bistandsporfølger. Som Terje Tvedt har påpekt er bistandspolitikken nå institusjonelt integrert under den utenrikspolitiske ledelsen. Dette ser ut til å være én forutsetning for utfallet beskrevet i forrige punkt, og for tendensen til at det er mulig å bruke bistand mer strategisk for å oppnå politiske mål.

Det er ikke utenkelig at disse mekanismene er å finne i andre beslutningsprosesser i norsk utviklingspolitikk, men formålet med denne studien har vært å forklare et utfall ved hjelp av teori, og gir ikke grunnlag for å generalisere til andre case. Med tanke på at det nå foregår flere betydelige endringer innenfor norsk utviklingspolitikk, kan det være et interessant tema for fremtidig forskning å studere utviklingspolitiske beslutninger som gjelder andre land, andre regioner og andre deler av den utviklingspolitiske verktøykassen. Gitt de store summene som investeres i dette politikfeltet, er det i det norske samfunnets interesse å vite mer om hvordan beslutninger tas innenfor utviklingspolitikken, og hvilke motivasjoner og argumenter som ligger til grunn for beslutningene og prioriteringene.

Når det gjelder Mellom-Amerika, var UD i ferd med å revidere Norges strategi for regionen mens denne oppgaven ble skrevet. Det blir spennende å følge med på hva regjeringen

bestemmer seg for å gjøre framover i en region med lang historie for norsk engasjement og store utviklingspolitiske behov, men av mindre utenrikspolitisk betydning og interesse.

Litteraturliste

- Aberbach, Joel D. & Bert A. Rockman (2002): "Conducting and Coding Elite Interviews", *Political Science and Politics* 35: 4, 673-676
- Andersen, Svein (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Andersen, Svein S. (2006): "Aktiv informantintervjuing." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 22: 278-298
- Bratberg, Øivind (2010a): "Casestudiet som forskningsdesign." *Forelesning i STV 4020*, 10.09.2010
- Bratberg, Øivind (2010b): "Casestudier: Kausalitet og prosess." *Forelesning i STV 4020*, 14.09.2010
- Bull, Benedicte, Axel Borchgrevink, Vibeke Øi og Kristi Anne Stølen (2008): *SUM report No. 15: Norway's Strategic Interests in Central America*. Report commissioned by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Prepared in collaboration with the Norwegian Institute of Foreign Affairs (NUPI). Centre for Development and the Environment (SUM), Oslo
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London: MIT Press
- Gerring, John (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hill, Christopher (2003): *The Changing Politics of Foreign Policy*. Houndmills: Palgrave Macmillan
- Kvale, Steinar (2007): *Doing interviews*. London: Sage Publications Ltd.
- Lijphart, Arend (1971): "Comparative politics and the comparative method". *American Political Science Review* 65, 3: 682-693
- Liland, Frode, med Kirsten Alsaker Kjerland (2003): *Norsk utviklingshjelps historie 3. 1989-2002: På bred front*. Bergen: Fagbokforlaget

Lund, Thorleif (2002): ”Kap. 3: Metodologiske prinsipper og referanserammer” i *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub

Slaughter, Anne-Marie (2004): *A new world order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press

Stokke, Olav (2005a): ”Ch. 1: The Changing International and Conceptual Environments of Development and Co-operation” in *Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. Ed. Hoebink, Paul and Olav Stokke. London: Routledge

Stokke, Olav (2005b): ”Ch. 13: Norwegian Aid Policy: Continuity and Change in the 1990s and Beyond” in *Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. Ed. Hoebink, Paul and Olav Stokke. London: Routledge

Tansey, Oisín (2007): ”Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling”, *Political Science and Politics*, 40: 4, 765-772

Tvedt, Terje (2003): *Utviklingspolitikk, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Utenriksdepartementet (2002-2003): *En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer*. St. mld. 19. Oslo: Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet (2006-2007): *St.prp. nr. 1 (2006-2007)*. Oslo: Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet (2009a): *Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. St. mld. 15. Oslo: Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet (2009b): *Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*. St. mld. 13. Oslo: Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet (2010 – 2011): *St. prp. nr. 1. (2010-2011)*. Oslo: Utenriksdepartementet

Nettsider:

Finansdepartementet (2010): *Statsbudsjettet 2010, Programkategori 03.10 Bilateral bistand*

<<http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2010/Dokumenter/Fagdepartementenes-proposisjoner/Utenriksdepartementet-UD/Prop-1-S/36148/36152/>> (besøkt 4.05.2011)

Finansdepartementet (2009): *Statsbudsjettet 2009, Programkategori 03.10 Bilateral bistand*

<<http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2009/Dokumenter/Fagdepartementenes-proposisjoner/Utenriksdepartementet-UD/28170/28180/28184/>> (besøkt 4.05.2011)

Finansdepartementet (2008): *Statsbudsjettet 2008, Programkategori 03.10 Bilateral bistand*

<<http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2008/Dokumenter/Fagdepartementenes-proposisjoner/Utenriksdepartementet-UD/Stprp-nr-1/16078/16082/>> (besøkt 4.05.2011)

Norfund (2011): *Om Norfund*

<http://www.norfund.no/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=76&Itemid=234&lang=no> (besøkt 29.04.2011)

Norad (2010): *Statistikkportalen*

<<http://statistikkportalen.norad.no/Main.aspx?Report=StatReport1>> (lastet ned 27.08.10)

(NB: Norad har fått ny statistikkportal siden jeg lastet ned dataene, og URL-en er ikke lenger i bruk. Ny URL til Norads statistikk:

<<http://www.norad.no/Norskbistanditall/Statistikkvisning>>)

SN Power (2011): *About SN Power*

<<http://www.snpower.com/about%2Dus/>> (besøkt 29.04.2011)

Utenriksdepartementet (1995-1996): *Hovedpunkter fra St.meld. nr. 19 (1995-96)*

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/19951996/st-meld-nr-19_1995-96.html?id=190952> (besøkt 30.04.2011)

Utenriksdepartementet (2011): *Pressemelding 21.03.2011: Regjeringen lanserer Brasil-strategi*

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/pressepenter/pressemeldinger/2011/lanserer_brasil_strategi.html?id=636328> (besøkt 31.03.2011)

Utenriksdepartementet (2010): *Pressemelding 05.10.2010: Endringer i Norges diplomatiske nærvær i utlandet.*

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/pressepenter/pressemeldinger/2010/naervaer_utlandet.html?id=620269> (besøkt 5.10.2010)

Vedlegg

1) LISTE OVER INTERVJUER

I Nicaragua:

Costa, Luz Marina – programdirektør ved Centro Nicaragüense de Escritores

Delgado, M. Patricia – tidligere ambassadør til Skandinavia under Chamorro 1990-1997, nå daglig leder for det norskeide selskapet Norteak Nicaragua

Espinoza, Carola – rådgiver på bistand ved Den norske ambassaden i Managua

Hooker, Ray – president i Fadcanic, en nicaraguansk organisasjon for beskyttelse og miljøvennlig bruk av karibisk regnskog

Kruger, Erwin – utviklingsminister i Nicaragua under Chamorro-administrasjonen 1990-1997, nå president i eget selskap, Dracma

Phillips, Benjamin – landdirektør for Save the Children Nicaragua

Tyrihjell, Tom – ambassadør ved Den norske ambassaden i Managua

Øveraas, Ole – ambassaderåd og bistandsansvarlig ved Den norske ambassaden i Managua

I Guatemala:

Insteffjord, Idar – førstesekretær ved Den norske ambassaden i Guatemala City

Saloj Pos, Rigoberto – programkoordinator i Norsk Folkehjelp Guatemala

Skauen, Petter – tidligere stedlig representant for Kirkens Nødhjelp i Guatemala, nå rådgiver fred og forsoning i Kirkens Nødhjelp, også utlånt til Utenriksdepartementet

Vaagen, Lars – ambassadør ved ambassaden i Guatemala City. (NB: Kun kortere uformell samtale, ikke semistrukturert intervju)

I Norge:

Bye, Vegard – bred erfaring med Latin-Amerika som journalist og som ansatt i FN, Norad, UD og frivillige organisasjoner, tidligere vara på Stortinget for SV i Utenrikskomiteen, rådgiver for SVs stortingsgruppe, nå partner i konsulentfirmaet Scanteam

Fiskaa, Ingrid – statssekretær i Utenriksdepartementet

Friisø, Alf – seniorrådgiver i Utenriksdepartementet med deskansvar for Mellom-Amerika

Hoen, Evelyn – seniorrådgiver bistand og bistandsforvaltning i Norad

Holtedahl, Jan-Petter – seniorrådgiver i Norad

Ranum, Elin – programkoordinator for Mellom-Amerika i Utviklingsfondet

VEDLEGG 2) INTERVJUGUIDE (NORSK VERSJON) ²⁵

Informasjon om informanten

- 1) Navn:
- 2) Stilling/yrke:
- 3) Hvor lenge har du vært ansatt i din nåværende stilling?
- 4) Har du tidligere hatt en jobb innen norsk utviklings-/bistandsarbeid? Hvis ja, i hvilken stilling og hvor lenge?

Intervju

(Intervjuet består av to deler, en landsspesifikk og en fellesdel. Informanter som har jobbet i/med Nicaragua, vil bare bli spurt om Nicaragua, og de som har jobbet i/med Guatemala, vil bare bli spurt om Guatemala. Dersom det er noen informanter som har jobbet i/med begge land, vil de bli spurt om begge landene. Alle de norske informantene vil bli spurt om fellesdelen.)

Del 1)

Nicaragua

- 1) Hvor lenge har du kjent til, eller i noen forstand hatt å gjøre med, Norges utviklingssamarbeid med Nicaragua?
- 2) I korte trekk, på hvilken måte driver Norge utviklingssamarbeid med Nicaragua i dag?
- 3) Hva er det som gjør Norge til en relevant aktør for å drive utviklingssamarbeid i Nicaragua?
- 4) Hvordan vil du beskrive utviklingen av norsk utviklingspolitisk engasjement i Nicaragua i den perioden du kjenner til dette?
- 5) Hvem tar beslutningen om hvor mye norsk bistand som går til Nicaragua hvert år?
- 6) Hvem har mulighet til å påvirke denne beslutningen?
- 7) Tall fra NORAD viser at total bistand til Nicaragua nådde en topp i 1990, og at bistanden deretter hovedsakelig ble redusert på 1990-tallet. Hva er din oppfatning av årsaken/årsakene til at Norge reduserte bistanden til Nicaragua på 1990-tallet?

²⁵ Oversettelsene av intervjuguiden til engelsk og spansk er ikke lagt ved grunnet plasshensyn, men kan utleveres på forespørsel dersom det er ønskelig.

- 8) Den norske bistanden til Nicaragua ble økt en del igjen i 2006, for deretter å bli redusert noe på nytt de siste årene. Hva er din oppfatning av årsaken/årsakene til at Norge har redusert bistanden til Nicaragua siden 2006?
- 9) a) Hva er din oppfatning av årsaken/årsakene til at Nicaragua var en av ambassadene som ble besluttet nedlagt i siste statsbudsjett?
b) Hvem tok denne avgjørelsen?
c) Hvilke konsekvenser tror du nedleggelsen vil få for norsk utviklingssamarbeid med Nicaragua?
- 10) Er ditt inntrykk at reduksjonen av norsk utviklingspolitisk engasjement (definert som reduksjon i mengden bistand og norsk tilstedeværelse i landet) i Nicaragua er resultat av en overordnet strategisk endring i norsk utviklingspolitikk?
a) Hvis ja: Hva slags overordnet strategisk endring er det snakk om, og når inntraff denne?
b) Hvis nei: Vil du betegne det som tilfeldig at akkurat Nicaragua har blitt nedprioritert?
- 11) Er det ditt inntrykk at høyere prioritering av utviklingssamarbeid med andre land har påvirket det utviklingspolitiske engasjementet overfor Nicaragua? Hvis ja, hvilket/hvilke land?
- 12) Hva tenker du om fremtiden for norsk utviklingssamarbeid med Nicaragua?
- 13) I 2008 kartla forskere fra SUM m.fl. norske strategiske interesser i Mellom-Amerika på oppdrag fra Utenriksdepartementet. Hovedkonklusjonene er at Norge generelt sett har få strategiske interesser i regionen, men at Norge har interesser i regionen spesielt i energi, miljø og klimapolitikk og menneskerettigheter. I hvilken grad vil du si denne rapporten har fått konsekvenser i praksis?
- 14) Rapporten fra 2008 konkluderer også med at det var grunn til å revurdere konsentrasjon av bistand til Nicaragua og tilbaketrekning fra Guatemala. Hva tenker du om denne anbefalingen?
- 15) Er det andre forhold ved Norges utviklingssamarbeid i Nicaragua du ønsker å kommentere?
b) Er det noe ved utviklingssamarbeidet du mener bør endres, eller har du noen forslag til konkrete tiltak Norge bør gjennomføre?

Guatemala

- 1) Hvor lenge har du kjent til, eller i noen forstand hatt å gjøre med, Norges utviklingssamarbeid med Guatemala?
- 2) I korte trekk, på hvilken måte driver Norge utviklingssamarbeid med Guatemala i dag?
- 3) Hva er det som gjør Norge til en relevant aktør for å drive utviklingssamarbeid i Guatemala?
- 4) Hvordan vil du beskrive utviklingen av norsk utviklingspolitisk engasjement i Guatemala i den perioden du kjenner til dette?
- 5) Hvem tar beslutningen om hvor mye norsk bistand som går til Guatemala hvert år?
- 6) Hvem har mulighet til å påvirke denne beslutningen?
- 7) Hva er din oppfatning av årsaken/årsakene til at Norge hovedsakelig økte bistanden til Guatemala utover i 1990-årene og på begynnelsen av 2000-tallet?
- 8) Tall fra Norad viser at total bistand til Guatemala nådde et toppnivå i 2005 og deretter har blitt redusert de siste årene. Hva er din oppfatning av årsaken/årsakene til at Norge har redusert bistanden til Guatemala siden 2005?
- 9) a) I 2008 ble ambassaden i Guatemala nedbemannet. Hva var årsaken til dette?
b) Hvem tok avgjørelsen om dette?
c) Hvilke konsekvenser hadde dette for norsk utviklingssamarbeid med Guatemala?
d) I statsbudsjettet for 2011 ble det besluttet at ambassaden i Nicaragua skal legges ned, og at ambassaden i Guatemala skal ta over Nicaraguas portefølje og det regionale ansvaret. Hva tror du var årsaken eller årsakene til at Guatemala blir beholdt, mens Nicaragua blir nedlagt?
e) I 2009 ble det norske urfolksprogrammet i Guatemala omgjort til Mayaprogrammet og forvaltningen lagt under FN. Hva var årsaken til det?
f) Hvilke konsekvenser har den nye organiseringen av programmet hatt for norsk engasjement i Guatemala?
- 10) Er ditt inntrykk at redusert norsk bistand til Guatemala siden 2005 er resultatet av en overordnet strategisk endring i norsk utviklingspolitikk?
 - a) Hvis ja: Hva slags overordnet strategisk endring er det snakk om, og når inntraff denne?
 - b) Hvis nei: Vil du betegne det som tilfeldig at akkurat Guatemala har blitt nedprioritert?

- 11) Er det ditt inntrykk at høyere prioritering av utviklingssamarbeid med andre land har påvirket det utviklingspolitiske engasjementet overfor Guatemala? Hvis ja, hvilket/hvilke land?
- 12) Hva tenker du om fremtiden for norsk utviklingssamarbeid med Guatemala?
- 13) I 2008 kartla forskere fra SUM m.fl. norske strategiske interesser i Mellom-Amerika på oppdrag fra Utenriksdepartementet. Hovedkonklusjonene er at Norge generelt sett har få strategiske interesser i regionen, men at Norge har interesser i regionen spesielt i energi, miljø og klimapolitikk og menneskerettigheter. I hvilken grad vil du si denne rapporten har fått konsekvenser i praksis?
- 14) Rapporten fra 2008 konkluderer også med at det er grunn til å revurdere konsentrasjon av bistand til Nicaragua og tilbaketrekning fra Guatemala. Hva tenker du om denne anbefalingen?
- 15) Er det andre forhold ved Norges utviklingssamarbeid i Guatemala du ønsker å kommentere?
 - b) Er det noe ved utviklingssamarbeidet du mener bør endres, eller har du noen forslag til konkrete tiltak Norge bør gjennomføre?

Del 2) Fellesdel

- 16) Hvilke kriterier ligger til grunn når det besluttes hvilke land som får bistand fra Norge og hvor mye de får?
- 17) Har disse kriteriene endret seg over tid?

Hvis ja, når har de endret seg, og på hvilken måte?
- 18) Langsiktighet og forutsigbarhet har vært to normer som har vært styrende for norsk utviklingssamarbeid. Er det ditt inntrykk at betydningen av disse normene har blitt svekket over tid?
- 19) Vil du si at beslutninger vedrørende norsk bistand kan være personavhengig? Hvis ja, på hvilken måte? Kan du gi ett eller flere eksempler?
- 20) Hvilken innflytelse har offentlig ansatte i administrasjonen i Utenriksdepartementet eller Norad på utformingen av utviklingspolitikken og fordeling av bistand?
- 21) Hvor mye har den til enhver tid sittende regjeringen å si for utformingen av utviklingspolitikken og fordeling av bistand?

- 22) Lands utenrikspolitikk, som utviklingspolitikken er en del av, forklares gjerne teoretisk enten ved hjelp av egeninteresser eller altruisme. Hvilket motiv vil du si er mest fremtredende i Norges utviklingspolitikk i dag?
- 23) Har motivene bak norsk utviklingssamarbeid endret seg over tid?
Hvis ja, på hvilken måte og når skjedde dette?
- 24) I hvor stor grad blir norsk utviklingspolitikk påvirket av internasjonale strømninger eller forhold?
- 25) Hvilke internasjonale aktører/institusjoner har mest innflytelse på norsk politikk og på hvilken måte?
- 26) Terje Tvedt bruker betegnelsen ”det sørpolitiske system” for å beskrive norsk utviklingspolitikk, med det mener han institusjonell og politisk sammenveving av tradisjonell utviklingshjelp og utenrikspolitikk. I hvilken grad vil du si dette er en god beskrivelse av norsk utviklingspolitikk?
- 27) Tvedt kritiserer også det han kaller ”nasjonalkorporativismen” i sørpolitikken, som han beskriver som et svært tett samarbeid mellom staten, frivillige organisasjoner og forskningsinstitutter i ”sørpolitikken”. I hvilken grad vil du si at denne beskrivelsen stemmer?

VEDLEGG 3) OVERSIKT OVER DOKUMENTINNSYN²⁶

Norads arkiv:

- Virksomhetsplan for ambassaden i Managua 1998
- Virksomhetsplan for ambassaden i Managua 1999
- Virksomhetsplan for ambassaden i Managua 2000
- Virksomhetsplan for ambassaden i Managua 2001
- Virksomhetsplan for ambassaden i Managua 2002
- Virksomhetsplan for ambassaden i Managua 2003
- Virksomhetsplan for ambassaden i Managua 2004
- Virksomhetsplan for ambassaden i Guatemala City 1998
- Virksomhetsplan for ambassaden i Guatemala City 1999
- Virksomhetsplan for ambassaden i Guatemala City 2000
- Virksomhetsplan for ambassaden i Guatemala City 2002-2004
- Virksomhetsplan for ambassaden i Guatemala City 2004-2006

Arkivet på Den norske ambassaden i Managua:

- Virksomhetsplan for ambassaden i Managua 2005
- Virksomhetsplan for ambassaden i Managua 2006
- Virksomhetsplan for ambassaden i Managua 2007
- Virksomhetsplan for ambassaden i Managua 2008
- Virksomhetsplan for ambassaden i Managua 2009
- Virksomhetsplan for ambassaden i Managua 2010
- Treårig strategisk plan for ambassaden i Managua 2008-2010
- Treårig strategisk plan for ambassaden i Managua 2009-2011
- Treårig strategisk plan for ambassaden i Managua 2011-2013

²⁶ Avslag på søknad fra UD om innsyn i virksomhetsplaner fra 2005 og strategiske planer for ambassaden i Guatemala City er ikke gjengitt på grunn av plasshensyn, men kan utleveres dersom det er ønskelig.