

## FOKUS: ARVEN ETTER SØREIDE

# Et godt posisjonert vitne til en varslet tragedie: Ine Eriksen Søreide og konflikten mellom Israel og palestinerne

Jørgen Jensehaugen  
*Fredsforskningsinstituttet PRIO*

## Sammendrag

Utenriksminister Ine Eriksen Søreide (H) styrte norsk Israel-Palestina-politikk etter en klassisk norsk modell i perioden 2017–2021. De to førende prinsippene i norsk politikk var å bevare et godt forhold til USA og å jobbe for tostatsløsningen. Under hennes periode ble disse pilarene motstridende ettersom president Trump (R) utraderte muligheten for en tostatsløsning. Søreide uttrykte tidvis sterk kritikk av amerikansk, så vel som israelsk og palestinsk politikk, men hun endret aldri kurs. Søreide evnet å sikre Norges diplomatiske posisjon ved å lede Giverlandsgruppa (AHLC) gjennom en turbulent periode, få et midlertidig sete i FNs sikkerhetsråd og ved at norske diplomater fikk ledende posisjoner i internasjonale organ som håndterer konflikten. I praksis medførte dette at Norge var et veldig godt posisjonert vitne til at tostatsløsningen døde. Gjennom å sikre vedvarende bistand til palestinerne bidro Norge til at denne politiske løsningens endelikt var så smertefri som mulig.

**Nøkkelord:** Israel · Palestina · AHLC · Sikkerhetsrådet · tostatsløsning

I norsk utenrikspolitikk er det stor enighet om hvordan Norge skal forholde seg til konflikten mellom Israel og palestinerne: Norge støtter tostatsløsningen og et tett samarbeid med USA. Problemet for utenriksminister Ine Eriksen Søreide var at USA undergravde den politiske konsensusen Norge bygger sin politikk på, nemlig

---

Kontaktinformasjon: Jørgen Jensehaugen, e-post: jorjen@prio.org

©2023 Jørgen Jensehaugen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Jensehaugen, J. (2023). *Et godt posisjonert vitne til en varslet tragedie: Ine Eriksen Søreide og konflikten mellom Israel og palestinerne*. *Internasjonal Politikk*, 81(1), 14–25. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v81.4094>

tostatsløsningen. Den var stadig vanskeligere å forestille seg som en reell mulighet da Søreide tiltrådte, men i løpet av hennes utenriksministerperiode ble denne løsningen fullstendig utradert av israelsk og amerikansk politikk.

Ine Marie Eriksen Søreides (H) periode som norsk utenriksminister (20. oktober 2017–14. oktober 2021) sammenfalt med perioden da Donald Trump (R) var president i USA (januar 2017–januar 2021). Avslutningsvis fikk Søreide noen mer forutsigbare måneder under president Joe Bidens (D) ledelse. Det var imidlertid ikke mindre politisk kaos i Israel: Perioden var dominert av statsminister Benjamin Netanyahu (Likud), med korrupsjonsanklager som stadig ble mer alvorlige, og et fravær av stabile regjeringer. Netanyahu satt ved makten da Søreide tiltrådte, og han gikk av 13. juni 2021. I løpet av de årene ble det gjennomført fire israelske valg: i april og september 2019, i mars 2020 og i mars 2021. I de siste fem månedene av sitt virke jobbet Søreide med den helt uvanlig brede israelske koalisjonsregjeringen ledet av Naftali Bennett (Yamina). Palestinsk politikk var preget av økende autoritær politikk, en dyp politisk splittelse og økonomisk krise. Bidens og Bennetts respektive valgseiere brakte noe mer politisk forutsigbarhet, men tostatsporet forble like fjernt.

## **Den norske konsensusen**

Regjeringene til Erna Solberg bygde på tre politiske plattformer: Sundvollen, Jeløya og Granavolden. De inneholdt den samme standardformulering som uttrykte konsensusen i norsk utenrikspolitikk: «en balansert holdning til Midtøsten-konflikten, aktivt støtte målet om Israel og Palestina som to stater innenfor sikre og internasjonalt anerkjente grenser, og støtte opp under demokratisk utvikling i Midtøsten» (Granavolden, 2019; Jeløya, 2018; Sundvollen, 2013). Dette lå fast. En utvidet beskrivelse av tostatsmålsettingen var å finne i regjeringens «Partnerlandsstrategi for Palestina», med fokus på den palestinske statsbyggingen (Regjeringen, u.å.a).

I tillegg inneholdt Jeløya-erklæringen (2018) et tilleggspunkt om å «ikke støtte organisasjoner i de palestinske områdene som oppfordrer til vold eller som fremmer hatefulle ytringer, rasisme eller antisemittisme». Da KrF trådte inn i regjering, uttrykt i Granavolden (2019), ble et nytt punkt satt inn: «Legge til rette for styrket forsknings- og utviklingssamarbeid, handel, turisme og kulturutveksling med Israel. Regjeringen anser ikke boikott av Israel som et bidrag til dialog, forståelse og en fredelig utvikling i Midtøsten.» Dette punktet viste KrFs mer Israel-vennlige politikk. KrF hadde i hele etterkrigstiden stått for en langt mer Israel-vennlig politikk enn de øvrige politiske partiene.

Statsviter Michelle Pace (2018) betegner dette som Norges tvetydige tilnærming til konflikten. Tvetydigheten hun beskriver ligger i at den norske posisjonen er tydelig på at den israelske okkupasjonen av de palestinske områdene må ta slutt, at bosettingene er ulovlige i henhold til internasjonal lov og at israelsk politikk ble stadig mer kritikkverdig i løpet av Søreide sin periode, samtidig som Norges regjeringsposisjon

var å øke samarbeidet med Israel, som om disse andre problemene ikke fantes. Dette er et typisk eksempel på at innenrikspolitiske hensyn, i form av samarbeidet med KrF, fikk forrang over utenrikspolitiske standpunkt.

I Søreides periode som utenriksminister fikk Norge en uvanlig høy tilstedeværelse på den toppdiplomatiske arenaen. Norge ble valgt inn som et av landene som skulle sitte i Sikkerhetsrådet i perioden 2021–2022, med den tidligere norske forhandleren fra Oslo-prosessen Mona Juul som leder av FN-delegasjonen og Norges faste representant i Sikkerhetsrådet (Regjeringen, u.å.b). Den norske diplomaten Leni Stenseth ble utpekt som nestleder i FNs organisasjon for palestinske flyktninger (UNRWA) i juni 2020, og i desember 2020 ble Tor Wennesland FNs spesialkoordinator for fredsprosessen i Midtøsten (NTB, 2020; UN Secretary-General, 2020). Den prominente norske rollen i det internasjonale diplomatiet illustrerte hvordan Norge hadde posisjonert seg tydelig som en viktig diplomatisk aktør i konflikten. Samtidig sa det ikke noe om Norges evne til å endre konflikten i en positiv retning. Det innebar snarere at Norge satt på første rad og bevitnet at tostatsløsningen var i sine siste dødsgramper.

## **Tostatsløsningens død**

Flere av bærebjelkene i tostatsløsningen ble utradert i denne perioden.

19. juli 2018 vedtok det israelske Knesset nasjonalstatsloven som befestet at Israel var en jødisk stat. Dette undergravde statusen til de palestinske statsborgerne i Israel, etterkommerne av de palestinerne som ikke hadde flyktet i 1947–1949 og som befant seg innenfor Israels grenser (Morris, 2004). Nasjonalstatsloven var nok en hindring for den palestinske returretten, som stadfestet av FN (Albanese & Takkenberg, 2020, s. 342–375). Loven slo fast at Jerusalem i sin helhet var Israels udelelige hovedstad, og den poengterte at Israel anså «the development of Jewish settlement as a national value, and shall act to encourage and promote its establishment and strengthening» (The Knesset, 2018). Det ble ikke spesifisert at en slik bosettingsutvidelse kun gjaldt innenfor de internasjonalt anerkjente statsgrensene. Gitt Israels praktiske politikk, må dette leses som noe som også skulle gjelde for de okkuperte palestinske territoriene: Vestbredden og Øst-Jerusalem.

Fra slutten av mars 2018 og ut 2019 arrangerte palestinere på Gazastripen en rekke massedemonstrasjoner kalt «The Great March of Return». Et stort antall palestinere marsjerte mot grensebarrieren mellom Gazastripen og Israel, og Israel skjøt mot demonstrantene. Rundt 214 palestinere ble drept og over 36 000 skadet (United Nations, 2020). Norge tok opp disse «violent clashes on the Gaza-Israeli border» og uttrykte «dyp bekymring» i Sikkerhetsrådet. Norge framhevet at bruken av «lethal force against unarmed protesters who are demonstrating peacefully is unacceptable» (UN Security Council, 2016). Marsjen, og Israels voldelige reaksjoner på den, viste hvor desperat situasjonen var blitt for palestinerne på Gazastripen. Den viste også det totale fraværet av noe som minnet om fruktbar dialog mellom

partene. Det samme kan sies om utviklingen ellers. Israels blokade av Gazastripen vedvarte, og det var gjentatte eskaleringer i perioden november 2018 til mai 2021. Den siste av disse, i mai 2021, utviklet seg til nok en Gaza-krig.

Gaza-krigen i 2021 hadde sitt opphav i den spente situasjonen i Øst-Jerusalem. Våren 2021 demonstrerte palestinere mot utkastelsen av flere familier i bydelen Sheikh Jerrah. Disse utkastelsene var del av et mønster, hvor Israel befestet sin kontroll over de palestinske bydelene ved å kaste ut palestinere som bodde der, rive hus og støtte israelske bosettere som deretter flyttet inn i palestinernes forlatte boliger. Demonstrasjonene spredte seg til Tempelhøyden/Haram al-Sharif, hvor palestinske demonstranter ble møtt av israelsk maktbruk. Demonstranter ble slått og beskyttet med tåregass, sjokkgranater og stålkuler med gummibelegg (Wolasmal, 2021). Hamas og Islamsk Jihad svarte på denne utviklingen ved å skyte raketter mot Israel, som deretter bombet mål på Gazastripen. Krigen varte i elleve dager, og over 250 mennesker ble drept (BBC, 2021). Denne runden med nok en voldelig konflikt viste både at Gaza var en kruttønne, som med ujevne mellomrom ble en krigsarena, men enda viktigere viste den entydig at Israel ønsket full kontroll over Jerusalem i sin helhet.

Denne markeringen av israelsk kontroll over hele Jerusalem var noe Israel hadde fått full støtte av fra USAs president Donald Trump. I desember 2017 hadde Trump anerkjent Jerusalem som Israels hovedstad og erklært at den amerikanske ambassaden skulle flyttes dit (Landler, 2017). Som en reaksjon på dette brøt palestinernes president Mahmoud Abbas all kontakt med den amerikanske politiske ledelsen (Ferziger & Lipner, 2021). Relasjonene ble ytterligere forverret da Trump-administrasjonen i januar 2020 lanserte sin fredsplan, «Peace to Prosperity». Her stod det at «Jerusalem will remain the sovereign capital of the State of Israel, and it should remain an undivided city» (BBC, 2019; Trump White House, 2020). Dette brøt med en over 70 år lang amerikansk politisk tradisjon, som også så godt som hele det internasjonale samfunnet hadde sluttet opp om. Ifølge denne enigheten var Øst-Jerusalem okkupert på lik linje med resten av Vestbredden, og byens endelige status kunne bare avgjøres i en fredsavtale (Jensehaugen, 2017).

Utviklingen gikk i økende grad i feil retning også når det gjaldt resten av Vestbredden. Veksten i antall bosettere var enorm. Ifølge data fra den israelske organisasjonen Peace Now (u.å.) var det 632 069 bosettere på Vestbredden og Øst-Jerusalem i 2017. Innen utgangen av 2020 var antallet steget til 681 077. Kombinasjonen av en presset Netanyahu, en nasjonalistisk dreining i Israel og signalene fra USA gjorde at den israelske annekteringsdebatten fikk fart på seg. Ved gjentatte anledninger, og spesielt rundt sommeren 2021, lovet flere israelske politikere at de ville annektere deler av Vestbredden (BBC, 2020). President Trump hadde implisitt gitt sin støtte til en slik annektering gjennom sin såkalte fredsplan (Trump White House, 2020). Trump endret også USAs politiske syn på bosettingene ved å erklære at de ikke lenger var å anses som ulovlige, før utenriksminister Mike Pompeo besøkte en bosetting og erklærte at bosettingsprodukter kunne merkes som «Made

in Israel» (Holmes, 2020). Selv om annektering aldri formelt sett fant sted, betydde dette at Israel hadde fått grønt lys fra USA: Bosettingene var i praktisk politikk en integrert del av Israel.

Den internasjonale tilstedeværelsen på bakken ble samtidig svekket. I januar 2019 kastet statsminister Netanyahu det internasjonale observatørkorpset (TIPH) ut av Hebron. TIPH hadde vært stasjonert der siden 1994, og Norge hadde siden starten spilt en sentral rolle i TIPH. Hebron er et av de mest omstridte områdene på Vestbredden fordi noen av de mest ekstreme israelske bosettergruppene tilranet seg stadig mer av det historiske sentrum av denne palestinske byen. Fraværet av TIPH-observatørene varslet om at bosetterbevegelsen fikk større handlingsrom. Sørøide mente at dette «muligens var et brudd på Oslo-avtalene» (NTB, 2019). Ut over det fikk utkastelsen ingen konsekvenser.

De palestinske flyktningenes posisjon ble ytterligere undergravd da Trump-administrasjonen kuttet all bistand til UNRWA i august 2018 (Beaumont & Holmes, 2018). Under resten av Trump-perioden ble det ikke gitt noe amerikansk bistand til UNRWA. Sørøide uttrykte sin bekymring over dette kuttet og jobbet med andre givere for å øke deres andel av regningen. (Regjeringen, 2018) Dette forhindret at UNRWA gikk konkurs, men det tok mye tid og politisk energi å fylle det økonomiske gapet. Biden-administrasjonen gjenopptok bistand til UNRWA, men FN-organisasjonens prekære økonomiske situasjon vedvarte.

Utviklingen på palestinsk side var også negativ. Splittelsen mellom Hamas og Den palestinske selvstyremyndigheten (PA) ble befestet, og de palestinske styresmaktene, både på Vestbredden og Gazastripen, ble stadig mer korrupte og autoritære. Det så en stund ut til at det skulle bli palestinske valg i 2021, men disse ble kansellert i siste liten av president Abbas (Amer, 2021). De palestinske områdene var i store økonomiske vansker grunnet utfordringer med covid-19, givertretthet og alle de økonomiske utfordringene som fulgte fra den israelske okkupasjonen. Som vi skal se fra gjennomgangen av Norges rolle i AHLC gikk mye av Norges innsats i denne perioden til å holde PA-skipet flytende. Her må det samtidig påpekes at norsk politikk er paradoksalt når det gjelder den palestinske splittelsen. På den ene siden snakket norske politikere om behovet for palestinsk samling, men på den andre siden ble bistanden kanalisert gjennom PA og den politiske dialogen foregikk med PA-ledelsen, slik man i praktisk politikk bidro til å sementere splittelsen ved at man i all hovedsak forholdt seg til en av sidene i palestinsk politikk og dermed var med på den internasjonale isoleringen av Hamas.

Summen av alt dette var at noe som lignet på en fredsprosess, som en diplomatisk arena, kollapset fordi partene ikke snakket sammen. Samtidig ble målsettingen til denne prosessen, tostatsløsningen, umuliggjort fordi alle de sentrale pilarene i denne visjonen også kollapset. I Jerusalem befestet Israel sin kontroll med støtte av USA. Da det gjaldt de palestinske flyktningene signaliserte den amerikanske politikken at all støtte til dem skulle kuttes, og at temaet skulle fjernes fra forhandlingene. Den palestinske staten ble fysisk umuliggjort gjennom kombinasjonen av

bosettingsutvidelser, den økende territorielle fraksjoneringen av Vestbredden og den endrende amerikanske politikken.

Sommeren 2021 ble det endelig gjenopprettet direkte kontakt på politisk nivå mellom Israel og palestinerne, noe Norge tydelig støttet (UN Security Council, 2021a, 2021g). Selv om slik kontakt åpenbart var viktig, medførte dette ikke noen endring i status på bakken, hvor tostatsløsningen hadde forvitret til det ugjenkjennelige.

Det at Trump-administrasjonen brøt så tydelig med den internasjonale konsensusen gjorde at denne perioden satte på prøve premisset om at Norge bidrar i en konfliktløsningskontekst hvor USA er den ledende aktøren. Fra et norsk perspektiv kan perioden best beskrives som å drive omfattende skadebegrensning: gjennom UNRWA, hvor Norge skaffet ekstra midler, gjennom AHLC, hvor Norge både skaffet ekstra midler og opprettholdt dialogen, og i Sikkerhetsrådet, hvor Norge understreket de internasjonale normene som USA undergravde.

## AHLC

Giverlandsgruppa (AHLC) er det primære uttrykket for norsk palestina-politikk. Norge har ledet giverlandsgruppen for palestinerne (AHLC) siden etableringen i kjølvannet av Oslo-avtalen i 1993 (Waage, 2004, s. 170–78). Norge er her viktig både som bistandskoordinator og giver. I 2017 ga Norge 584 millioner kroner til palestinerne. I 2018 steg dette til 637 millioner, før det i 2019 sank til 616 millioner. Deretter steg det til 629 millioner i 2020 og 694 millioner i 2021 (Norad, u.å.). Økningen reflekterte både et voksende behov på palestinsk side og en generell givertretthet i det internasjonale samfunnet. Norge måtte derfor stadig dekke nye behov som et resultat av den negative utviklingen.

Det første AHLC-møtet Søreide ledet var i januar 2018. Det var lite grunn til optimisme, selv om den amerikanske administrasjonen uttalte at den ville starte en ny fredsprosess (AHLC, 2018a). Amerikansk politikk hadde i realiteten ødelagt muligheten for en slik prosess. Det totale bruddet mellom partene medførte at giverlandsgruppa ble hovedkontaktpunktet mellom partene. «The AHLC is the only international forum where both parties participate in a dialogue with the donors and the international community. This is the first meeting at political level between the Palestinians and the Israelis since the US recognised Jerusalem as the capital of Israel in December», uttalte utenriksminister Søreide da hun åpnet giverlandsmøtet (Norway and the EU, 2018).

I mars 2018 var de sentrale temaene at PA måtte få tilbake kontroll over Gazastripen, at forhandlinger mellom Israel og palestinerne måtte gjenopptas og at de israelske grensekontrollene måtte lettes på (AHLC, 2018b, 2018c, 2018d). Ikke noe av dette var radikale krav, men sammenlignet med hvordan situasjonen deretter utviklet seg, var det nesten som offensivt å regne. Både insisteringen på palestinsk samling, lettelsen på kontrollen over palestinsk bevegelsesfrihet og handelsrestriksjoner var krav det kom til å bli mindre av etter hvert som situasjonen utviklet seg til

det verre. Igjen er det merkelig at norsk politikk fokuserer på palestinsk samling og samtidig bidrar til å isolere Hamas og styrke PA, noe som befester den splittelsen man ønsker å fikse.

I juni 2018 var situasjonen på Gazastripen så prekær, grunnet den israelske volden i sammenheng med «returmarsjen», at Norge ga en ekstrabevilgning på 15 millioner kroner (Norway, 2018). Slike ekstrabevilgninger var for plaster på såret å regne siden den palestinske økonomien var klart nedadgående. UNRWA-kuttene hadde hatt en dramatisk virkning. Giverlandsgruppen insisterte derfor på bistand som kunne holde den palestinske økonomien flytende, bygge opp igjen Gazastripen etter alle krigen og forlangte at grensestegningene måtte lettes (AHLC, 2018e).

I april 2019 var søkelyset på de palestinske selvstyremyndighetenes budsjett-krise som delvis skyldtes at Israel tilbakeholdt palestinske skatteinntekter på 144 millioner dollar grunnet uenigheter om PAs utbetaling av såkalte *prisoner payments*. Dette er utbetalinger som de palestinske myndighetene gjør til palestinere som sitter i israelske fengsler, noe USA og Israel er svært kritiske til (Hallaamal, 2021). Som en konsekvens av den palestinske budsjett-krisen insisterte AHLC på at det måtte være en budsjettorientert dialog mellom partene. I den grad de tidligere politiske fokus-områdene var til stede i denne AHLC-runden, var det kun det vedvarende kravet om at Israel måtte lette på de palestinske grenserestriksjonene fordi disse vanskeliggjorde den palestinske økonomiske situasjonen (AHLC, 2019a).

Innen giverlandsmøtet i september 2019 hadde den akutte palestinske budsjett-krisen gått over. Denne var derimot erstattet av den overhengende israelske trusselen om å annektere deler av Vestbredden. Israel var i den merkelige situasjon at de hadde hatt to valg på et år uten å klare å stable på beina en stabil regjering. Som et ledd i denne serien med valg lovte flere partier at de ville annektere deler av Vestbredden, noe som ville fullstendig ødelegge muligheten for en tostatsløsning. Søreide uttrykte derfor bekymring for utviklingen og krevde nok en gang at Gazastripen måtte åpnes opp og at PA måtte få returnere dit (AHLC, 2019b). Den politiske situasjonen var på dette tidspunktet så alvorlig at Søreide advarte om at sjansene for å få til en politisk løsning ble «severely undermined» (AHLC, 2019c).

I april 2020 ble AHLC-møtet umulig å holde på grunn av covid-19, og Søreides uttalelse fokuserte på helse, bistand og grenseåpninger for å legge til rette for slik bistand (AHLC, 2020a, 2020b). AHLC-møtene ble gjenopptatt i juni 2020. Den politiske situasjonen var i full krise. Søreide advarte mot Israels annekteringsplaner, som hun beskrev som både ulovlige og som trusler mot tostatsløsningen. Den palestinske økonomien var igjen nær en fullstendig kollaps (AHLC, 2020c).

Det var en betydelig lettelse å spore da det neste AHLC-møtet kunne gjennomføres under den nye presidenten Joe Biden. Washington skulle gjenoppta dialogen med palestinerne, og det så ut til at palestinerne skulle avholde både parlaments- og presidentvalg. Søreide lovpriste partene for enkelte konstruktive utspill, men advarte samtidig mot alle israelske ensidige grep som annektering, bosettingsutbygginger og tvungne husrivninger. Alt dette kunne true tostatsløsningen, påpekte hun

(AHLC, 2021a; se også AHLC, 2021b). Den «forsiktige optimismen» hun fremholdt reflekterte ikke noen faktisk positiv utvikling i retning av en løsning på konflikten. Den var kun et uttrykk for at den totale krisen under Trump-årene kunne legges bak seg.

## **Norge i Sikkerhetsrådet**

Den mest symboltunge utenrikspolitiske arenaen for Norge i denne perioden var Sikkerhetsrådet, hvor Norge hadde sikret seg et midlertidig sete (Norway, u.å.). Ingen sikkerhetsråds*resolusjoner* som omhandlet Israel-Palestina ble vedtatt eller nedstemt i denne perioden. De norske sikkerhetsråds*uttalelsene* er derfor de tydeligste uttrykkene for norsk utenrikspolitikk gjennom det høyeste FN-organet.

Overordnet var Norges uttalelser i Sikkerhetsrådet preget av behovet for en forhandlet tostatsløsning, støtte til palestinsk institusjonsbygging, krav om stans i den israelske bosettingsutbyggingen, at PA måtte få tilbake autoriteten på Gazastripen og et krav om fortsatt UNRWA-finansiering. Den økende trenden med at Israel rev palestinske hus og landsbyer ble stadig tatt opp. Med noe variasjon i hvilke temaer som ble tatt opp og hvor sterkt de ble vektlagt, så ble mesteparten av disse temaene tatt opp i alle Norges innlegg i Sikkerhetsrådet som omhandlet Israel-Palestina.<sup>1</sup>

Ved enkelte anledninger tok Norge opp konkrete negative hendelser og uttrykte sin bekymring. Israels bruk av vold mot de palestinske demonstrantene under «The Great March of Return» i 2018 var ett eksempel (UN Security Council, 2018). I mars og april 2021 tok Norge opp at Israel foretok utkastelser av palestinske familier i Sheikh Jerrah i Øst-Jerusalem (UN Security Council, 2021c, 2021d). Det at Norge tok dette opp i Sikkerhetsrådet, viser Norges bekymring for en alvorlig eskalering av konflikten.

Som beskrevet brøt det i mai 2021 ut en Gaza-krig. Som vanlig uttrykte Norge sin bekymring i Sikkerhetsrådet. Søreide fordømte Hamas' (og andre palestinske grupper) rakettagrep mot Israel og uttrykte støtte til Israels rett til selvforsvar, men ba landet «ensure proportionality in its response and to show the utmost restraint in order to protect civilians in line with international humanitarian law» (UN Security Council, 2021e). Søreide uttrykte bekymring over bombingene av mediesenteret i Gaza, men verken fordømte eller fremhevet hvem som hadde stått bak, selv om alle visste det var Israel. Selv om ubalansen i kritikken av krigshandlingene var merkbar, var hun tydelig i sin kritikk av den bakenforliggende israelske politikken som ledet til utbruddet av denne Gaza-krigen. Hun ba Israel opprettholde status quo i Jerusalem og fremhevet at all bosetteraktivitet og endring av den demografiske sammensetningen av Øst-Jerusalem, inkludert utkastelsene i de palestinske bydelene Sheikh Jerrah

---

<sup>1</sup> De relevante innleggene fant sted 25.01.18; 26.04.18; 24.07.18; 18.10.18; 22.01.19; 29.04.19; 23.07.19; 28.10.19; 21.01.20; 22.04.20; 20.07.20; 26.10.20; 18.01.21; 26.01.21; 06.03.21; 25.03.21; 22.04.21; 16.05.21; 27.05.21; 28.07.21; 30.08.21; 29.09.21; 19.10.21.



og Silwan, var ulovlig i henhold til internasjonal lov (UN Security Council, 2021e). Etter elleve dager var denne Gaza-krigen over, men strukturene Søreide fordømte tok ikke slutt. Israel fortsatte å befestet kontrollen over Jerusalem gjennom økt boset-tervirksomhet. Da tok Norge nok en gang opp dette i Sikkerhetsrådet (UN Security Council, 2021f).

Den israelske debatten om annektering av deler av Vestbredden fikk også Norge til å uttrykke «bekymring» og deretter «dyp bekymring» (UN Security Council, 2019; 2020b). Dette gjaldt ikke minst utbygging i den såkalte E1-blokken, som har vært en overhengende trussel over lang tid og som til stadighet ble luftet som et alternativ i Israel (UN Security Council, 2021h). Utbyggingen her ville skille Jerusalem fra resten av Vestbredden. Å hindre utbygging i E1 regnes dermed som et siste bolverk mot tostatsløsningens død.

Fra januar 2020, da det så ut som palestinerne skulle avholde valg, uttrykte Norge sin støtte for en slik prosess og oppfordret alle parter, inkludert Israel, til å til-rettelegge at valg kunne avholdes i de palestinske områdene, inklusive Øst-Jerusalem (UN Security Council, 2020a, 2021b, 2021c, 2021d). Kanselleringen av disse valg-ene var et tydelig tegn på at den palestinske statsbyggingsprosessen hadde dype problemer ettersom det var lenge siden de palestinske institusjonene hadde vært demokratiske. Norges posisjon vis-a-vis denne splittelsen er paradoksal siden Norge i sin tid ikke hadde anerkjent Hamas-regjeringen som ble formet etter Hamas vant valget i 2006, og Norge hadde ikke kontakt med Hamas på politisk nivå (Regjeringen, 2007). Norge hadde dermed spilt en rolle i å undergrave den politiske prosessen på palestinsk side.

I mars 2021 insisterte Norge på at begge parter måtte «fully implement» sikkerhetsrådsresolusjon 2334 (UN Security Council, 2021b, 2021c). Denne siste FN-resolusjonen fra Barack Obamas (D) presidentperiode var uvanlig tydelig i sin fordømmelse av israelsk politikk: «Condemning all measures aimed at altering the demographic composition, character and status of the Palestinian Territory occupied since 1967, including East Jerusalem.» Resolusjonen kom også med et krav til verdens stater: «distinguish, in their relevant dealings, between the territory of the State of Israel and the territories occupied since 1967» (UN Security Council, 2016). Differensieringspolitikken var en av få mekanismer verdenssamfunnet hadde til rådighet for å sanksjonere Israels bosettingspolitikk. Problemet var at israelsk politikk nærmest hadde gjort det umulig å skille mellom bosettingsøkonomien og den israelske økonomien. Differensiering var derfor ofte vanskelig å gjennomføre (European Council on Foreign Relations, u.å.).

## **Oppsummering**

Norge har historisk sett unngått å distansere seg fra USA, som Norges viktigste allierte, eller fra Israel fordi dette kunne medført at Norge mistet innflytelsen som en potensiell fredsmekler i konflikten (Lange, 2005, s. 274; Waage, 2009). Dette

fortsatte under Søreide, men utfordringen var at Norge insisterte på at man hadde denne innflytelsen, men avsto fra å bruke den med frykt for at man skulle miste den.

Under Søreides periode gikk situasjonen i de palestinske områdene fra vondt til verre. Det som så ut som en konflikt det var vanskelig å løse da hun tiltrådte, ble en konflikt uten noen løsningshorisont da hun gikk av. Dette skyldtes utviklinger utenfor hennes kontroll. Den endrede amerikanske politikken lot seg vanskelig reversere, og slutten på Netanyahu-æraen markerte ikke at en mer forhandlingsvillig regjering kom til makta i Israel. Bennets brede koalisjonsregjering var sammensatt av flere partier som hadde tatt til orde for annektering, og Bennett selv tilhørte bosetterbevegelsen.

Kombinasjonen av lederrollen i AHLC, setet i Sikkerhetsrådet og rekken med prominente norske diplomater på toppoppdrag i regionen viste at Søreide hadde bidratt sterkt til å manøvrere Norge inn i de politiske handlingenes sentrum. Der fikk Norge levert sine klager og samlet inn penger for å sikre PAs og UNRWAs overlevelse, men det skiftet ikke begivenhetenes gang. Søreide var et førsteklasses vitne til tosstatsløsningens død.

## Om forfatteren

**Jørgen Jensehaugen** er seniorforsker ved Fredsforskningsinstituttet PRIO. Han har en doktorgrad i moderne historie fra NTNU. Han har jobbet med Israel/Palestina-konflikten i en årrekke, og har publisert to bøker om temaet: *Arab-Israeli Diplomacy under Carter: The U.S., Israel and the Palestinians* (I. B. Tauris, 2018) og *En kort introduksjon til Israel–Palestina-konflikten* (Cappelen Damm Akademisk, 2022).

## Referanser

- AHLC. (2018a, 31. januar). *Opening statemen at extraordinary AHLC meeting.*
- AHLC. (2018b, 20. mars). *AHLC press release: Mobilisation for energy and clean water to Gaza.*
- AHLC. (2018c, 20. mars). *Chair's summary, AHLC in Brussels.*
- AHLC. (2018d, 21. mars). *Opening address at AHLC.*
- AHLC. (2018e, 27. september). *Chair's summary, AHLC meeting, New York.*
- AHLC (2019a, 30. april). *AHLC chair's summary, Brussels.*
- AHLC. (2019b, 26. september). *Address at AHLC meeting in New York.*
- AHLC. (2019c, 30. september). *Press release: Donors reaffirm need for a two-state solution.*
- AHLC. (2020a, 3. april). *Statement from the AHLC chair.*
- AHLC. (2020b, 3. april). *Press release: Norwegian foreign minister urges donors to increase support for Palestine.*
- AHLC. (2020c, 2. juni). *AHLC chair's summary.*
- AHLC. (2021a, 23. februar). *Statement at AHLC meeting.*
- AHLC. (2021b, 23. februar). *Chair's summary.*
- Albanese, F. P. & Takkenberg, L. (2020). *Palestinian refugees in international law.* Oxford University Press.
- Amer, A. A. (2021, 11. mai). *Postponed Palestinian elections: Causes and repercussions.* Carnegie Endowment for International Peace.
- Beaumont, P. & Holmes, O. (2018, 31. august). *US confirms end to funding for UN Palestinian refugees.* *The Guardian.*
- BBC. (2019, 18. november). *US says Israeli settlements are no longer illegal.*
- BBC. (2020, 25. juni). *Explainer: Israel, annexation and the West Bank.*
- BBC. (2021, 21. mai). *Israel-Gaza ceasefire holds despite Jerusalem clash.*

- European Council on Foreign Relations. (u.å.). *Differentiation tracker*. <https://ecfr.eu/special/differentiation-tracker/>
- Ferziger, J. H. & Lipner, S. (2021, 22. februar). *American back into the ring with the Palestinians*. Atlantic Council.
- Granavolden. (2019, 17. januar). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti*.
- Hallaamal, K. (2021). *Palestinian prisoner payments*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Jeløya. (2018, 14. januar). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre*.
- Holmes, O. (2020, 19. november). Mike Pompeo makes unprecedented visit to Israeli settlements. *The Guardian*.
- Jensehaugen, J. (2017). Neste år i Jerusalem: Amerikansk Jerusalem-politikk fra Truman til Trump (1947–2017). *Babylon Nordisk tidsskrift for Midtøstenstudier*, 15(2), 36–45.
- Landler, M. (2017, 6. desember). Trump recognizes Jerusalem as Israel's capital and orders U.S. embassy to move. *New York Times*.
- Lange, A. W. (2005). Handlinger eller holdninger? Norges Midtøsten-politikk i Sikkerhetsrådet 2001–02. *Internasjonal Politikk*, 63(2–3), 255–278.
- Morris, B. (2004). *The birth of the Palestinian refugee problem revisited*. Cambridge University Press.
- Norway and the EU. (2018, 1. februar). *Extraordinary meeting of the international donor group for Palestine (AHLIC) in Brussels*.
- Norad. (u.å.). *Palestina – tall i bistand*. <https://resultater.norad.no/geografi/midtoesten/palestina?show=bistand>
- Norway. (2018, 7. juni). *Norwegian government increases humanitarian aid to Gaza*. <https://www.norway.no/en/palestine/norway-palestine/news-events/news2/norwegian-government-increases-humanitarian-aid-to-gaza/>
- Norway. (u.å.). *Statements in the UN: Security Council*. <https://www.norway.no/en/missions/UN/statements/security-council/>
- NTB. (2019, 30. januar). Søreide: Utkastelsen av Hebron-observatører kan være brudd på Oslo-avtalene. *Bistandsaktuelt*.
- NTB. (2020, 21. desember). Tor Wennesland blir FN-utsending i Midtøsten. *Aftenposten*.
- Pace, M. (2018). Norway's ambiguous approach towards Israel and Palestine. *Global Affairs*, 4(1), 65–76.
- Peace Now. (ingen dato). *Settlement watch*. <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/>
- Regjeringen. (2007, 1. februar). Norsk støtte til Det palestinske området <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/norsk-bistand-til-det-palestinske-omrade/id272229/>
- Regjeringen. (u.å.a). *Partnerlandstrategi for Palestina*. [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/partnerland/partner\\_palestina.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/partnerland/partner_palestina.pdf)
- Regjeringen. (u.å.b). *Norge i FNs sikkerhetsråd*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fn/sr2021/id2603889/>
- Regjeringen. (2018, 4. september). *Utenriksministeren: Bekymret over kritisk situasjon for UNRWA*. [https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/nyheter/2018/bekymret\\_unrwa2/id2609997/](https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/nyheter/2018/bekymret_unrwa2/id2609997/)
- Sundvollen. (2013, oktober). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*.
- The Knesset. (2018). *Basic law: Israel – the nation state of the Jewish people*.
- Trump White House. (2020, januar). *Peace to prosperity: A vision to improve the lives of the Palestinian and Israeli people*.
- United Nations. (2020, 6. april). *Two years on: People injured and traumatized during the 'great march of return' are still struggling*.
- UN Security Council. (2016, 23. desember). *Resolution 2334*.
- UN Security Council. (2018, 26. april). *Open debate on the Middle East*.
- UN Security Council. (2019, 28. oktober). *Situation in the Middle East*.
- UN Security Council. (2020a, 21. januar). *The situation in the Middle East, including the Palestinian question*.
- UN Security Council. (2020b, 22. april). *The situation in the Middle East, including the Palestinian question*.
- UN Security Council. (2021a, 28. juli). *Middle East peace process*.
- UN Security Council. (2021b, 6 mars). *The situation in the Middle East*.
- UN Security Council. (2021c, 25. mars). *The situation in the Middle East*.
- UN Security Council. (2021d, 22. april). *The situation in the Middle East*.
- UN Security Council. (2021e, 16. mai). *Middle East crisis*.
- UN Security Council. (2021f, 27. mai). *The situation in the Middle East / Palestine*.
- UN Security Council. (2021g, 29. september). *Middle East peace process*.
- UN Security Council. (2021h, 19. oktober). *Middle East peace process*.

- UN Secretary-General. (2020). *Leni Stenseth: Assistant Secretary-General, Deputy Commissioner-General UNRWA*.
- Waage, H. H. (2004). *Peacemaking is a risky business: Norway's role in the peace process in the Middle East, 1993–96*. PRIO.
- Waage, H. H. (2009). Fredspolitikk i Midtøsten. I E. Lange, H. Pharo & Ø. Østerud (Red.), *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk: Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen* (s. 157–208). Unipub.
- Wolasmal, Y. (2021, 10. mai). *Derfor er det bråk i Jerusalem*. NRK.

### Abstract

#### **A Well-positioned Witness to an Impending Tragedy:**

#### **Ine Eriksen Søreide and the Conflict Between Israel and the Palestinians**

Norwegian Foreign Minister Ine Eriksen Søreide (H) governed Norwegian Israel-Palestine policy according to a classical Norwegian model in the period 2017–2021. The two core principles of this Norwegian policy are to maintain a close relationship with the USA and to work for the establishment of a two-state solution. During her tenure the two pillars of this policy became contradictory as President Trump (R) destroyed the two-state option. At times Søreide expressed strong criticism of American, as well as Israeli and Palestinian politics, but she never changed course. Søreide's main accomplishment as Foreign Minister was to secure Norway's diplomatic position by leading the international donor group (AHLC) through a turbulent period, gain a temporary seat at the UN Security Council and through the appointment of Norwegian diplomats to leading international positions in dealing with the conflict. In practice this meant that Norway was a very well placed witness to the demise of the two-state solution. By securing continued aid to the Palestinians Norway eased the pain of the end of this political solution.

**Keywords:** Israel · Palestine · AHLC · Security Council · two-state solution