



Uio • Universitetet i Oslo

## Ingen fred uten vann

*En studie av norsk behandling av vannspørsmålet i  
fredsforhandlinger mellom Israel og palestinerne  
1993-1999*

Selma Roberg

Masteroppgave i historie

Universitetet i Oslo

Institutt for konservering, arkeologi og historie

Våren 2022

## **FORORD**

Det er mange som må takkes for å ha vært til hjelp, støtte og oppmuntring gjennom skriveprosessen.

Framfor alt vil jeg rette en stor takk til min veileder professor Hilde Henriksen Waage ved Universitetet i Oslo, som har vært til uvurderlig hjelp i skriveprosessen. Uten henne hadde det ikke blitt noen oppgave. Tusen takk for all hjelp med innhenting av kildemateriale, konstruktive tilbakemeldinger, god oppfølging og veiledning, morsomme anekdoter og oppmuntrende ord. Jeg har satt enormt pris på motivasjonen det har gitt meg.

Jeg vil også takke seniorforsker ved Chr. Michelsens Institutt Kjersti Gravelseter Berg, for tilgang til privatarkiv og for lån av pult i Bergen. Takk for hyggelig korrespondanse og veldig god hjelp.

Videre skylder jeg en stor takk til mamma, pappa og Torjus for all støtte, oppmuntring og beroligelse, og for at de alltid har tatt seg tid til å lese gjennom diverse utkast. Jeg vil også takke morfar for å ha bedt om statusrapport ved hvert besøk og for spennende diskusjoner og samtaler rundt masteroppgavens tema.

Til slutt vil jeg takke gode venner både på og utenfor studiet som har vært urokkelige motivatorer, og distraksjoner ved behov. Tusen takk også til masterlesesalen på Niels Treschows hus for å ha vært en oase i masterskrivingen. Semestrene mine her har gitt meg venner og minner for livet.

## **SAMMENDRAG**

Denne oppgaven undersøker hvordan Norge vurderte og behandlet vannspørsmålet i fredsforhandlinger i tiden etter Oslo-avtalen, samt hvordan norsk utenrikspolitikk tok stilling til vannfordelingsspørsmålets rolle som et skritt på veien mot en varig fred mellom Israel og den palestinske stat. I perioden 1993-1999 var et av de viktigste satsningsområdene for norsk utenrikspolitikk på løsning av vannproblematikken i Midtøsten støtten til den ikke-statlige organisasjonen Centre for Environmental Studies and Resource Management (CESAR). Ved å ta utgangspunkt i et utvalg prosjekter utført av CESAR i tidsrommet organisasjonen jobbet på kontrakt fra Utenriksdepartementet på 1990-tallet, vil oppgaven se nærmere på hvordan CESAR og UD håndterte vannspørsmålet og hvilke resultater prosjektene fikk. Foruten å fremme fortsatt samarbeid og dialog mellom partene i Midtøsten, hadde prosjektene individuelle mål for å oppnå løsninger på vannfordelingsproblemene i regionen. Oppgaven undersøker hva som ble utfallene til hvert av de relevante prosjektene og om prosjektenes mål ble nådd. Til slutt vurderer oppgaven om det har skjedd en undervurdering eller neglisjering av vannspørsmålet fra norsk side og hvorfor vannspørsmålet ble behandlet slik som det ble.

## **LISTE OVER FORKORTELSER**

AHCL – Ad Hoc Liaison Committee

CESAR – Centre for Environmental Studies and Resource Management

FAFO – Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon

LO – Landsorganisasjonen i Norge

MWGW – Multilateral Working Group on Water Resources

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NGO – Non-governmental Organization

NORAD – Direktoratet for utviklingssamarbeid

PA – Palestinian Authority

PLO – Palestine Liberation Organization

PWA – Palestinian Water Authority

UD – Utenriksdepartementet

UNDP – United Nations Development Programme

UNEP – United Nations Environment Programme

UNITAR – United Nations Institute for Training and Research

WFED – World Foundation for Environment and Development

# Innholdsfortegnelse

FORORD.....	i
SAMMENDRAG .....	ii
ORDFORKLARINGER .....	iii
INNHold .....	iv
1 – INNLEDNING .....	1
Problemstilling og relevans .....	1
Teoretisk rammeverk .....	4
Kilder og metode .....	7
Litteratur .....	9
2 – BAKGRUNN .....	12
Et skifte i norsk utenrikspolitikk .....	12
Den norske modellen .....	12
Midtøsten som norsk hovedarena .....	13
Balansespill mellom engasjementpolitikk og interessepolitikk .....	14
3 – EMPIRI OG ANALYSE .....	16
Vannfordelingsspørsmålet og CESARs inntreden i fredsarbeidet .....	16
Den multilaterale arbeidsgruppen for vannressurser .....	17
Oversikt over CESARs prosjekter i Midtøsten .....	18
Atlas I .....	21
De regionale komparative studiene og vandeklarasjonen .....	22
Waternet .....	23
Palestinsk vannlovgivning .....	24
Vurdering og analyse av prosjektenes mål og utfall .....	24
4 – KONKLUSJON .....	31
EPILOG: Hvordan bruke masteroppgaven i undervisningssammenheng .....	37
Læreplan, kjerneelementer og kompetansemål i historie for vg3 .....	37
Undervisningsopplegg .....	40
Undervisningsplan .....	42
Læringsmål .....	42

Gjennomføring .....	43
Undervisningsspørsmål .....	44
Kilder .....	45

# 1 – Innledning

I mai 2021 la Verdens helseorganisasjon (WHO) fram en rapport om helsesituasjonen i de okkuperte palestinske områdene<sup>1</sup>. Rapporten var etterspurt av Verdens helseforsamling, det øverste organet i organisasjonen, for å beslutte om WHO skulle fortsette overvåking av helsesituasjonen i de okkuperte områdene. På Vestbredden slo resultatene i rapporten fast at hver tredje palestinske husholdning hadde begrenset tilgang på rent drikkevann. På Gazastripen hadde bare fire prosent av husholdningene tilgang til rent vann, og forsøk på å utbedre vann- og kloakknett i Gaza ble stadig hindret av israelske restriksjoner. Til sammenligning viste rapporten at israelske bosetninger hvert år slapp ut 35 millioner kubikkmeter spillvann. Dette spillvannet forurenset videre det allerede begrensede palestinske grunnvannet.<sup>2</sup>

Rapporten fra Verdens helseorganisasjon har i tiden etter publisering blitt beskyldt for å politisere organisasjonens arbeid. Like fullt var situasjonen rapporten beskriver verken ny eller overraskende. Konflikt over både land og vann i Midtøsten har eksistert lenge. Midtøsten-regionen, og spesielt forholdet mellom Israel og palestinerne, har vært turbulent i lang tid, og til tross meklingsforsøk råder det fortsatt stor uenighet om fordeling av land, ressurser og hvem som har rett til å kontrollere hvilke områder og sektorer. En varig og stabil løsning på konflikten har uteblitt.<sup>3</sup> Regionen er et område som generelt preges av stor vannmangel på grunn av beliggenhet og økologi, og vannreservoarenes beliggenhet har gjort vannfordeling til et felt det er vanskelig å navigere og finne en løsning på som alle involverte parter ser seg fornøyde med. Vanskelighetene med å komme til enighet har gitt konflikten rundt fordeling av vann høy aktualitet. Men hvordan kom situasjonen til det punktet den står ved i dag, og hvorfor har internasjonal fredsmekling mislykkes i å finne en bærekraftig løsning på vannfordelingsproblemet?

Seksdagerskrigen i 1967 ble et vendepunkt i konflikten mellom Israel, palestinerne og de omliggende arabiske statene når det kom til internasjonal fredsmekling. I løpet av bare en knapp uke klarte Israel å okkupere Vestbredden, Sinaihalvøya, Gazastripen, Golanhøydene og Jerusalem – en maktdemonstrasjon som forbløffet mange og fikk verden til å sperre opp

---

<sup>1</sup> Kruhaug, Nils-Inge. 2021. «Norge avsto fra å stemme.» Dagsavisen, s. 20.

<https://www.nb.no/items/a30a8fbc8a0db5af9b9342888489cf32?page=19&searchText=palestina%20vannmangel>

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Waage, Hilde Henriksen. 2013. *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*. Kristiansand: Cappelen Damm Akademisk, 422

øynene.<sup>4</sup> Med okkupasjonen av Vestbredden og Gazastripen tok Israel påfølgende kontroll over alle vannressurser i de okkuperte palestinske territoriene og erklærte dem som tilhørende den israelske staten. Dette inkluderte blant annet den øvre delen av Jordanelven, Banyas og Øst-Ghor.<sup>5</sup>

Hvis det var noe Seksdagerskrigen hadde vist, var det hvor fort situasjonen i Midtøsten-regionen kunne forverre seg og hvor viktig det var å få i gang fredelige forhandlinger for å finne en politisk løsning. Likevel var oppgaven om å skape dialog og kontakt mellom de to partene vanskelig. Flere initiativ ble satt i gang mot slutten av 1900-tallet, spesielt fra amerikansk side. Etter slutten av Golfkrigen i 1991, så mange seg klare til å finne en løsning på konflikten. Resultatet ble den tre dagers lange Madridkonferansen senere samme år som involverte de fleste landene i Midtøsten. Selv om konferansen hadde som mål endelig å løse konflikten, klarte fredsframstøtet å oppnå få håndfaste resultater. Bilaterale samtaler ble satt i gang i Washington mellom Israel og de arabiske landene, men samtalene falt fort sammen da palestinerne, representert av den palestinske frigjøringsorganisasjonen (PLO), ikke ble anerkjent som en fullverdig deltaker og ikke fikk delta. I tillegg var prosessen sterkt preget av oppmerksomhet og kritikk fra media som gjorde fremgang i samtalene vanskeligere enn før. Det ble tydelig at en løsning kun kunne nås gjennom direkte samtaler mellom Israel og PLO, noe som ikke var mulig ettersom Israel nektet å anerkjenne den palestinske organisasjonen som en legitim representant for det palestinske folket.<sup>6</sup>

På samme tid vokste stadig motivasjonen og behovet for å forhandle frem en avtale både på israelsk og palestinsk side. Palestinerne, som hadde støttet Irak under Golfkrigen, befant seg på tapende side i 1991 og var sterkt kritisert av de fleste landene i Midtøsten. Israel på sin side fryktet en stadig voksende tilslutning til radikale palestinske grupper og miljøer i de okkuperte palestinske territoriene, som gjorde trusselen for opprør enda større enn før.<sup>7</sup> Likevel fungerte ikke Washingtonsamtalene godt nok som en kanal for å utnytte posisjonen begge partene befant seg i. Man trengte en ny bakkanal, og en slik bakkanal ble opprettet i Oslo.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Waage. 2013. *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten.*, 368

<sup>5</sup> Gray, Alice. 2009. "Water development in the Palestinian Territories since the Oslo Interim Agreement in 1995", 525; Tvedt, Terje, og Kjersti G. Berg. 2001. *Utenrikspolitik og vann i Midtøsten*. Bergen: University of Bergen, 22

<sup>6</sup> Waage, Hilde Henriksen. 2009. «Fredspolitik i Midtøsten.» I *Vendepunkter i norsk utenrikspolitik: nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*, redigert av Even Lange, Helge Pharo og Øyvind Østerud. Oslo: Unipub, 162-63

<sup>7</sup> Ibid., 161

<sup>8</sup> Pruitt, Dean G.; Jacob Berchovitch; William I. Zartman. 1997. «A Brief History of the Oslo Talks», 178



Norge hadde en lang fortid som Israel-venn, og hadde mot slutten av 1900-tallet også fått et stadig nærmere forhold til PLO. Norge var også et land med et godt rykte og tidligere erfaring med internasjonal mekling. Forholdene var med andre ord gode for å få til samtaler, og resultatet ble tolv hemmeligholdte møter i Norge mellom januar og august 1993 i regi av Terje Rød-Larsen, Mona Juul, og statssekretær Jan Egeland og utenriksminister Johan Jørgen Holst.<sup>9</sup> Møtene skulle bli starten på den såkalte Oslo-prosessen. Målet med bakkanalen var hovedsakelig å lage en rammeavtale i form av en felles prinsipperklæring som skulle legge et grunnlag for videre mekling mellom de to partene. Da Osloavtalen ble undertegnet 13. september foran Det hvite hus, ble avtalen den første der Israel og PLO gjensidig anerkjente hverandre. Arbeidet med å opprette en palestinsk selvstyreadministrasjon ble satt i gang og på Jeriko og Gazastripen ble det etablert en PLO-dominert regjering, som ble utvidet til å inkludere områder på Vestbredden. Sluttstatusforhandlinger, om blant annet suverenitet og grenser, ble satt til å skje på et senere tidspunkt som gjensto å bli nærmere definert.<sup>10</sup>

Norge ønsket ikke at Oslo-avtalen skulle bli et enkeltstående tiltak og fortsatte å påta seg et hovedansvar for oppfølgingen av avtalen. Norge tok ledelsen i gruppen av giverland til de palestinske områdene, Ad Hoc Liaison Committee (AHLC), og to år etter Oslo-avtalen ble israelske og palestinske ledere enige om en ny avtale. Dette førte til at Interimsavtalen om Vestbredden og Gaza, også kalt Oslo II avtalen, ble undertegnet i september 1995. Avtalen videreførte prinsippene fra Oslo-prosessen. Dette innebar å prioritere hurtig løsning av praktiske problemer. Det ble også bestemt at sluttstatusforhandlinger om grunnleggende spørsmål skulle fullføres innen utgangen av interimperioden i mai 1999. Det mest sentrale punktet i interimsavtalen var bestemmelsen om at de okkuperte områdene skulle deles inn i soner, såkalte A-, B-, og C-områder, der det ble bestemt hvordan ansvar for styre skulle fordeles. Når landområdene ble delt inn i soner, ble vann uløselig en del av ligningen, som gjorde at vannfordeling ble et betydelig tema i Oslo II-forhandlingene.<sup>11</sup>

Palestinske vannressurser forble under israelsk kontroll fram til 1994-1995 da Den palestinske selvstyremyndigheten (PA) ble opprettet 4. mai 1994 som en følge av Gaza-Jeriko avtalen mellom PLO og den israelske staten<sup>12</sup> På papiret ga selvstyremyndigheten palestinerne en viss

---

<sup>9</sup> Pruitt, Dean G.; Jacob Berchovitch; William I. Zartman. 1997. «A Brief History of the Oslo Talks», 178

<sup>10</sup> Waage, Hilde Henriksen. 2009. «Fredspolitik i Midtøsten.» I *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*, 167

<sup>11</sup> Rømming, Ellen. 2003. *Redskap eller aktør? Fafos rolle i norsk Midtøsten-politikk*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport 64.

<sup>12</sup> Gray. 2009. "Water development in the Palestinian Territories since the Oslo Interim Agreement in 1995", 525. Den palestinske selvstyremyndigheten blir kalt for både Palestinian Authority (PA) og Palestinian National

suverenitet over vannressursene frem til den palestinske vannmyndigheten (PWA) ble etablert i 1995 og gitt mandatet til å administrere vannforsyning i de palestinske territoriene. I realiteten var PWAs evne til å ta kontroll over vannsituasjonen og sette i gang effektiv utvikling i 1995 sterkt begrenset. Den palestinske selvstyremyndigheten var på sin side sterkt avhengige av internasjonal bistand, og denne bistanden var ikke på plass.<sup>13</sup>

Vannspørsmålet var derfor et viktig fokusområde i Osloprosessen videre arbeid. Vannet var en betydelig geopolitisk og interstatlig faktor som angikk alle partene i Midtøsten. Dermed var vannet et av de praktiske problemene man måtte finne en løsning på før man kunne gå videre til sluttforhandlinger. Norge, som hadde påtatt seg hovedansvar for oppfølgingen av Oslo-avtalen, ble en viktig part i forhandlingene rundt vannspørsmålet. I hvilken grad var det norske Utenriksdepartementet involvert i meklingsprosessen rundt vann, og hvordan tok de stilling til og vurderte problematikken rundt temaet? Denne oppgaven vil se nærmere på behandlingen og vurderingen av vannspørsmålet: hvordan ble vannfordelingsspørsmålet mellom Israel og palestinerne behandlet i Oslo-prosessen, og hvorfor ble det neglisjert/undervurdert som et viktig tema i fredsforhandlingene? Hvordan behandlet Norge vannspørsmålet og hvilke prosjekter ble satt i gang? Hva førte prosjektene til, og hvilke mål oppnådde de? Oppgaven vil se nærmere på utvalgte prosjekter utført av organisasjonen CESAR, en ikke-statlig organisasjon som jobbet på kontrakt fra UD i denne perioden.

### **Teoretisk rammeverk**

For å kunne undersøke Norges rolle i fredsprosessen og hvilke faktorer som lå til grunn for måten fredsforhandlingene utviklet seg på, må først og fremst Norges rolle som fredsmekler settes i et teoretisk perspektiv. Hva var det med Norge som gjorde at det var et akseptabelt meklerland for både israelerne og palestinerne, og hvorfor var Norge så interessert i å drive fredsmekling, spesielt i Midtøsten? Sist, men ikke minst, hvorfor var det Norge som tilsynelatende lyktes der tidligere fredsmekling hadde stanset?<sup>14</sup>

Professor i historie Hilde Henriksen Waage baserer seg på Andrew Kydds teori når hun skriver at meklere hovedsakelig kan deles inn i fire kategorier: den svake og upartiske, den sterke og partiske, den sterke og upartiske og den svake og partiske.<sup>15</sup> Tradisjonelt har den

---

Authority (PNA) i litteraturen. Myndigheten er allment kjent som Palestinian Authority (PA) og denne forkortelsen blir også oftest brukt, derfor brukes forkortelsen (PA) videre i denne oppgaven.

<sup>13</sup> Gray. 2009. "Water development in the Palestinian Territories since the Oslo Interim Agreement in 1995", 529

<sup>14</sup> Waage. 2009. «Fredspolitik i Midtøsten.» I *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*, 157

<sup>15</sup> Waage, Hilde Henriksen. 2004. *Peacemaking Is a Risky Business: Norway's role in the peace process in the Middle East, 1993-96*. Oslo: International Peace Research Institute, 6.

sterke og upartiske meklere blitt ansett som den mest effektive, fordi meklere selv er upartisk og ikke har preferanser om hvordan konflikten skal eller bør løses. Samtidig ville en slik mekler også ha makt nok til å drive forhandlinger fremover. Dette synet har i ettertid blitt utfordret, og upartiskhet har blitt kritisert for å ha blitt opphøyet i for stor grad som en verdi i meklersammenheng. I Midtøsten, for eksempel, finnes det mange tilfeller av mekling der tredjeparten har vært svært partiske land med egne politiske interesser. USA er det mest fremtredende eksempelet i nyere tid. Det er ikke selvsagt at en slik mekler automatisk vil avvises av parten som har minst å tjene på partiskheten. Tvert imot kan en tredjepart som har relasjoner til en av partene fra før virke positivt på situasjonen og fremme kommunikasjon og informasjonsflyt mellom partene.

Norge skiller seg derimot ut som fredsmekler. Norge hadde historisk tette bånd med Israel, men i motsetning til USA var ikke Norge et sterkt land med stor makt eller innflytelse. Norge hadde også den sjeldne kombinasjonen av å være tradisjonelt nære Israel i tillegg til mer nylig å ha etablert en relasjon med palestinerne og PLO på 1990-tallet.<sup>16</sup> Altså hadde Norge, selv om de var aldri så forskjellige, en relasjon til begge de involverte partene. Med tanke på at Norge hadde en relasjon til begge parter, kan det settes spørsmålsteget ved hvorvidt Norge passet inn i den fjerde og siste meklerkategorien som svak og partisk, som landet ellers så ut til å passe godt inn i.

Til tross for å ha rollen som mekler mellom de to partene, betraktet de norske aktørene selv sin rolle i fredsmeklingen som en som skulle tilrettelegge, eller *fasilitere*, for fred. Dette kan forklares ved at Oslo-kanalen opprinnelig var ment som et supplement til de offisielle forhandlingene i Washington tidligere på 1990-tallet. Den fasiliterende modellen Norge fulgte prøvde ikke å pålegge en løsning på partene, men heller ha innvirkning på prosessen gjennom kommuniserende kraft. Fasilitering bruker en trinnvis tilnærming, som går ut på at forhandlingene starter rundt de mindre problemene og derfra jobber seg mot de mer komplekse og betente problemene.<sup>17</sup> Gjennom denne prosessen passer fasilitatoren på at kommunikasjonen mellom partene holdes åpen og at samtalene fører frem og ikke stopper opp.<sup>18</sup>

Likevel viser Waage at Norges fasiliterende modell også bød på problemer. Hun setter spørsmålsteget ved om denne modellen, med eller uten hensikt, la til grunn en tilstand der

---

<sup>16</sup> Waage. 2004. *Peacemaking Is a Risky Business.*, 7.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 7

<sup>18</sup> *Ibid.*, 7-8

palestinske krav om et selvstendig styre ble marginalisert ettersom Israel, som den sterkeste parten, i stor grad kunne påvirke retningen samtalene tok.<sup>19</sup> Da USA ledet fredsmeklingen var amerikanerne klart partiske i favør Israel, men USA hadde også muligheten til å presse Israel blant annet som følge av at amerikanerne var en av Israels viktigste økonomiske støttespillere. Norge hadde ingen tilsvarende makt å utøve over Israel for å få israelerne til å inngå kompromisser i fredsforhandlingene, og derfor bidro dette til at det asymmetriske maktforholdet som fra før preget konflikten mellom Israel og palestinerne i aller største grad også preget fredsforhandlingene. Prosessen ga uttrykk for at partene var likestilte, men Norges tilretteleggende fremgangsmåte i fredsmeklingen forholdt seg ikke til de grunnleggende problemene det asymmetriske maktforholdet mellom de to partene bød på.<sup>20</sup>

Dette asymmetriske maktforholdet og hvordan det fulgte inn i fredsmeklingen er et viktig punkt å ta hensyn til i den videre analysen. Israel og palestinerne var på ingen måte sidestilt. I alle anliggende var Israel den sterke parten, noe både historien og tidligere fredsmekling hadde vist. Israel hadde en klar sikkerhetspolitisk agenda og var i liten grad villige til å komme med innrømmelser, påta seg skyld eller inngå kompromisser når det gjaldt grenser, land og suverenitet. Palestinerne, til tross for å ha en klar visjon for en fremtidig palestinsk stat, var i motsetning til israelerne villige til å inngå kompromisser for å unngå en ytterligere marginalisering av PLO og det palestinske folk.<sup>21</sup>

Historiker Mark Zeitoun deler makt inn i tre kategorier når han snakker om maktforholdet mellom Israel og det palestinske folk: hard makt, forhandlende makt og ideell makt.<sup>22</sup> Hard makt brukes om makt som kommer av partenes evner eller midler, for eksempel økonomisk makt, militær makt, internasjonal støtte og evne til finansiell mobilisering. Forhandlende makt brukes om makt som følge av forhold og legitimitet, som avtaler, forpliktelser, moralsk ståsted og evne til å påvirke dagsordenen (i dette tilfellet dagsorden tilknyttet fredsforhandlingene). Til sist presenterer han begrepet ideell makt. Dette er makt som går på partenes evne til å forme sakene som diskuteres, forme oppfatninger og opinion, deres evne til å påvirke dialog og til slutt evne til å avskrekke eller begrense den andre parten. Når det gjaldt både hard makt og ideell makt, fremhever Zeitoun at Israel var den desidert sterkeste parten. Det var ingen tvil om at Israel økonomisk og militært var overlegne palestinerne, og, selv om

---

<sup>19</sup> Waage. 2004. *Peacemaking Is a Risky Business.*, 8

<sup>20</sup> Ibid., 8; Waage. 2009. «Fredspolitik i Midtøsten.» I *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*, 168-69

<sup>21</sup> Ibid., 3.

<sup>22</sup> Opprinnelig: «hard power», «bargaining power» og «ideational power». Zeitoun, Mark. 2012. *Power and Water in the Middle East: The Hidden Politics of the Palestinian-Israeli Water Conflict*. London. I.B. Tauris, 146-148

den ideelle makten er vanskeligere å måle enn de førstnevnte maktformene, var Israels evne til å forme og påvirke dialog, oppfatninger og avskrekke langt større enn palestinerne. På det forhandlende maktplanet setter Zeitoun partene derimot i en jevnere posisjon. Både på legitimering, avtaler og moralsk ståsted mener Zeitoun israelerne og palestinerne sto like sterkt. Kun på ett punkt skilte maktforholdet mellom partene seg ut, og det var på punktet som gikk på evne til å påvirke dagsordenen. Her sto Israel sterkt og palestinerne svakt.<sup>23</sup> Dette asymmetriske maktforholdet fulgte også inn i fredsprosessen, der israelerne i stor grad kunne påvirke hvilken retning samtalene gikk.

Når den trinnvise tilnærmingen til den fasiliterende meklingsmetoden ble slått sammen med det asymmetriske maktforholdet, ble resultatet at det var PLO som underveis i forhandlingene måtte gi slipp på mange av sine opprinnelige krav. Dette ble en forutsetning for at samtalene skulle fortsette og for at meklingsprosessen ikke skulle stoppe opp før man kom til de mest komplekse, og viktigste, temaene om grenser og suverenitet. Som Waage skriver var «Israels krav [...] såkalte 'røde linjer'. De måtte forstås og godtas dersom det skulle bli noen fredsavtale.»<sup>24</sup> Hvis de norske aktørene ville holde fredssamtalene og bakkanalen i live, og beholde sin viktige posisjon som fredsnasjon, måtte forhandlingene i stor grad foregå på Israels premisser. Som en svak og partisk mekler ville et hvert forsøk fra norsk side på å utfordre Israels krav føre til at samtalene gikk i stå og gjøre Norge til en uakseptabel fredsmekler i israelske øyne. Sa Israel nei, kom med andre ord fredsforhandlingene heller ingen vei. Derfor var Norges eneste mulighet å legge press på at palestinerne, i så stor grad som mulig, kunne akseptere de israelske «røde linjene».<sup>25</sup> Det var i tillegg i Norges favør at fredssamtalene ikke gikk i lås, noe som ville ha satt spørsmålsteget ved Norges evner som fredsmekler. Dette var også en grunn til at Norge la press på palestinerne og PLO, og ikke Israel. I stor grad bestemte Israel spillereglene i bakkanalen.

### **Kilder og metode**

Den finnes en rekke dokumenter tilknyttet Oslo II-avtalen og vannfordelingsinitiativ som Norge la til rette for i Utenriksdepartementets arkiv. Det har imidlertid vist seg vanskelig å få tak i mye av materialet fra arkivet. Dette skyldes flere grunner. Dokumentene, som det ble søkt om innsyn i, er riktignok nesten 30 år gamle og således burde de være klare for avgradering. Men de har tilknytning til et komplekst område i en konflikt som enda ikke er

---

<sup>23</sup> Zeitoun. 2012. *Power and Water in the Middle East*, 147.

<sup>24</sup> Waage. 2009. «Fredspolitik i Midtøsten.» I *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*, 168.

<sup>25</sup> *Ibid.*, 169

løst. Derfor er det fortsatt stor grad av hemmelighold rundt dokumentene, og dette har komplisert prosessen med å få innsyn. I tillegg har Covid-19 situasjonen, og restriksjonene som fulgte med den da masteroppgaven ble påbegynt, hatt innvirkning på innhenting av kildemateriale. Grunnet nedstenging gikk prosessen med å få tilgang til arkivet tregt før den til slutt stoppet opp. På grunn av manglende tilgang til Utenriksdepartementets arkiv, er det meste av kildematerialet som oppgaven baserer seg på hentet fra Hilde Henriksen Waages privatarkiv. Dette er kilder som ble samlet inn av Waage i årene 1998-2004 i forbindelse med arbeidet med rapportene *Norwegians? Who Needs Norwegians. Explaining the Oslo Back Channel: Norway's Political Past in the Middle East* og *Peacemaking Is a Risky Business: Norway's Role in the Peace Process in the Middle East, 1993-96*. Dette kildematerialet har blitt supplert med kilder fra seniorforsker ved CMI og førsteamanuensis Kjersti Gravelseter Bergs privatarkiv som ble samlet inn i forbindelse med blant annet arbeidet med rapporten *Utenrikspolitikk og vann i Midtøsten*.

Et av de viktigste satsningsområdene for norsk utenrikspolitikk på vannsektoren i tidsperioden 1993-2001 var støtten til organisasjonen World Foundation for Environment and Development (WFED), som senere endret navn til Centre for Environmental Studies and Resource Management (CESAR), sitt arbeid i Midtøsten. CESAR var en uavhengig forskningsinstitusjon som arbeidet med å løse miljøkonflikter og forhandlingsstøtte. På 1990-tallet arbeidet CESAR på kontrakt for UD. CESAR kom inn i det multilaterale samarbeidet etter Madridkonferansen i 1991 (i denne perioden gikk organisasjonen under navnet WFED) og skulle fremme forslag til hva Norge kunne gjøre med vannspørsmålet i Midtøsten og fikk mye støtte da arbeidet ble sett på som en viktig del av oppfølgingsarbeidet etter Oslo-avtalen. På denne måten har CESAR fra mange parter blitt sett på som en representant for Norge i Midtøsten.

Siden CESAR jobbet på kontrakt fra UD som en ikke-statlig organisasjon (NGO) er det relevant å ta stilling til hvordan den norske utenrikspolitikken forholdt seg til vannfordeling som tema i forhandlingene. Dermed er det sentralt å se på i hvilken grad UD var involvert i oppfølgingen av CESARs arbeid, deltok i de forskjellige prosjektene og kommunikasjonen mellom CESAR og UD. Selv om det norske utenriksdepartementet hadde hentet inn en ny NGO, hadde Norge fortsatt hovedansvaret for de formelle fredsforhandlingene i Osloprosessen. Likevel ble meklingsarbeidet i vannsektoren i flere tilfeller i stor grad overlatt til CESAR, som ofte sto som frontfigur og arrangør på møter med partene i Midtøsten. Skillene mellom NGO og mekler kan dermed ha sklidd over i hverandre. Norge hadde

hovedrollen som mekler. CESARs offisielle rolle var som ekspert på vannkonflikt, og skulle kun tilrettelegge for økt samarbeid og enighet i meklingen på et rent faglig og teknisk nivå ved å komme frem til fakta og løsninger som skulle være gjeldende i meklingsarbeidet. Derfor kan det være interessant å se på i hvilken grad CESARs arbeid ble fulgt opp, kontrollert og ledet av UD, og hvor skillene mellom UD og CESARs arbeid gikk – om disse i det hele tatt ble klargjort og ikke minst opprettholdt.

For å kunne ta stilling til disse spørsmålene er kildene jeg har sett spesielt på korrespondansen mellom UD og WFED/CESAR (deriblant brev, notater, rapporter, søknader om finansiering og notater) om fredsfremmende prosjekter CESAR initierte i Midtøsten, på oppdrag fra UD.

## Litteratur

Hilde Henriksen Waages *Peacemaking Is a Risky Business: Norway's Role in the Peace Process in the Middle East, 1993-96* ser nærmere på Norges rolle som en fredsmekler mellom Israel og palestinerne – da spesielt forhandlingene som ledet til Oslo-avtalen og årene som fulgte. Waage legger vekt på det asymmetriske maktforholdet mellom Israel og palestinerne og hvordan dette også kom til uttrykk i fredsprosessen. Blant annet viser Waage at palestinerne, som den svakeste parten, måtte gi etter for israelske krav og at resultatet av denne fremgangsmåten ble at mange problemer ikke ble tatt opp i forhandlingene. Selv om boken fokuserer mye på hvilken rolle Norge spilte som fredsmekler, gir Waage også et godt overblikk over Osloprosessen og Oslo II avtalen. Waages arbeid er det eneste som er bygd på relevant kildemateriale i Utenriksdepartementets arkiv og er derfor svært relevant for dette prosjektet. Waages bok tar også opp maktforhold og belyser, som Zeitoun, hvordan forhandlinger kan kompliseres når det er en part som står sterkere enn den andre. Boken er derfor svært viktig å bruke som sekundærlitteratur opp mot mine primærkilder.

For å gi en oversikt over hvordan norsk utenrikspolitikk har endret seg gjennom tidene, og hvilke vendinger som fant sted i norsk utenrikspolitikk, er boken *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk: nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen* av stor relevans. Denne gir et godt overblikk over den norske utenrikspolitiske tradisjonen, og gir spesielt et godt bilde på hvordan det utenrikspolitiske landskapet så ut og forandret seg på 1900-tallet. Av spesiell relevans blir Hilde Henriksen Waages kapittel om fredspolitikk i Midtøsten, der hun går inn på Norges utenrikspolitiske bidrag og involvering i fredsforhandlingene i Midtøsten på 1990-tallet. Sammen gir *Peacemaking Is a Risky Business* og *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*

et utfyllende bilde over Norges mekling i Midtøsten, som gir et viktig bakteppe for analysen i denne oppgaven.

Mark Zeitoun går spesielt inn på konflikten mellom Israel og palestinerne for å se nærmere på hvordan makt og vann har gått hånd i hånd historisk i boken *Power and Water in the Middle East: The Hidden Politics of the Palestinian-Israeli Water Conflict*<sup>26</sup>. Zeitouns bok gjør en direkte kobling mellom det asymmetriske maktforholdet og forhandlingene om vannressurser. Han undersøker hvordan Israel har brukt både hard makt (militær) og myk makt (diplomatiske forhandlinger) for å utøve kontroll over vann fra okkuperte palestinske territorier.

I *Utenrikspolitik og vann i Midtøsten* fra 2001 har professor i historie Terje Tvedt og seniorforsker ved CMI Kjersti Gravelseter Berg undersøkt hvilken betydning vannspørsmålet har i politisk-strategisk tenkning, da særlig innenfor norsk utenrikspolitik.<sup>27</sup> I boken ser de nærmere på tre internasjonale vassdrag der norsk utenrikspolitik har støtt på utfordringer, blant annet Jordan-vassdraget som er en av de viktigste vannkildene både for Israel og palestinerne. De konkluderer i stor grad med at norsk utenrikspolitik har vært preget av det de kaller «vannblindhet» og argumenterer for at dette direkte og indirekte har fått uheldige konsekvenser. Boken argumenterer også for betydningen av langsiktig strategisk tenkning i internasjonale vassdrag og at vannspørsmålet vil være i sentrum for regional politikk – noe de som utformer norsk utenrikspolitik bør legge seg på sinnet. Tvedt og Gravelseter Bergs bok er særlig viktig for denne analysen ettersom de diskuterer hvordan vannspørsmålet ble behandlet av de som utformet norsk utenrikspolitik.

I 2004 ble det utført en evaluering av CESARs aktiviteter i Midtøsten. Dette resulterte i en rapport utarbeidet av Nordic Consulting Group (NCG) med et team av norske og regionale eksperter. Rapporten ble utført på oppdrag fra Utenriksdepartementet, som finansierte arbeidet. Evalueringens mål var å vurdere relevansen av CESARs arbeid som en del av norsk innsats i tilretteleggingen av fredsprosessen i Midtøsten. Evalueringen gir en oversikt over og vurdering av prosjektene og deres utfall, og kommer avslutningsvis med anbefalinger til framtidig norsk involvering i regionen angående vannressurser og CESARs rolle. Evalueringen har vært et viktig verk i prosessen med å få en oversikt over hvilke prosjekter som ble satt i gang i regionen i tidsrommet 1993-1998. Rapportens funn har blitt sammenlignet med funn i primærkilder, og har sammen med primærkildene gitt et utfyllende

---

<sup>26</sup> Zeitoun. 2012. *Power and Water in the Middle East*.

<sup>27</sup> Tvedt, Terje, og Kjersti G. Berg. 2001. *Utenrikspolitik og vann i Midtøsten*. Bergen: University of Bergen, 22



bilde av CESARs engasjement på kontrakt fra UD. Nordic Consulting Group har i utarbeidelsen av evalueringen også hatt tilgang til et større omfang av kildemateriale, som har komplementert egne primærkilder godt.

## 2 – Bakgrunn

### **Et skifte i norsk utenrikspolitikk**

Slutten av den kalde krigen markerte et skifte i norsk utenrikspolitikk. Hvordan betraktet Norge fra nå av seg selv og sin rolle i en internasjonal arena? Professor i historie Even Lange, professor i internasjonal historie Helge Pharo og professor i statsvitenskap Øyvind Østerud peker på at der Norge tidligere hadde hatt en mer tilbaketrukket rolle i utenrikspolitikken, preget «et sterkere selvbylde og et høyere ambisjonsnivå» norsk utenrikspolitikk de siste tiårene av 1900-tallet.<sup>28</sup> Den norske fredstradisjonen hadde eksistert lenge, men det var først på 1990-tallet at den skulle nå et høydepunkt og bli et nøkkelpunkt i Norges utenrikspolitikk.

Norge var et lite, men rikt, land, med sterke forbindelser til USA og NATO. Det var et land uten en kolonial fortid og med en blanding av idealistisk engasjementpolitikk og realpolitisk interessepolitikk, noe som nødvendigvis ikke måtte stå i motsetningsforhold til hverandre.<sup>29</sup> Med andre ord lå mye til rette for at samtlige norske regjeringer fra midten av 1900-tallet med økt iver så på Norges muligheter, og ikke minst plikt, til å øke innsatsen internasjonalt for å oppnå fredelige løsninger i kriseområder og være ett av landene som sto i bresjen for å bedre det globale miljøet.<sup>30</sup>

Selv om den norske utenrikspolitikken ikke kunne gå på bekostning av klare norske egeninteresser, ble internasjonal bistand, internasjonale operasjoner og engasjementpolitikk satt stadig høyere på agendaen mot slutten av 1900-tallet. Så lenge det globale engasjementet ikke gikk på bekostning av de norske interessene, hadde Norge, stadig rikere på olje, råd til å engasjere seg på begge områder.<sup>31</sup>

### **Den norske modellen**

Den såkalte «norske modellen» knyttet utenrikstjenesten i større grad enn før sammen med ikke-statlige og uavhengige organisasjoner i freds- og bistandsarbeidet. Etersom Norge la større vekt på en globalt orientert politikk ved utgangen av 1900-tallet, trengte man et større nettverk rundt arbeidet for å få politikken til å gå rundt. Samarbeidet mellom offentlige og private aktører ble utstrakt i større grad enn før, noe som var en viktig forutsetning for at den

---

<sup>28</sup> Lange, Even; Helge Pharo; Øyvind Østerud. 2009. *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk: nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*. Oslo: Unipub, 7

<sup>29</sup> Waage. 2009. «Fredspolitikk i Midtøsten.» I *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*, 158-159

<sup>30</sup> Ibid., 158

<sup>31</sup> Lange; Pharo; Østerud. 2009. *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*, 12

globale politikken skulle fungere. Den norske modellen var ikke en modell lagd for å skape et tett samarbeid som dette, men var som Lange, Pharo og Østerud presiserer «en post hoc-konstruksjon» som «[representerte] et bekvemmelighetsekteskap som [hadde] gått seg til over tid.»<sup>32</sup>

En slik løsning, med samarbeid mellom private og offentlige aktører, var noe som gagnet begge sider. For staten ble det en potensielt billigere løsning, som ga utenriktjenesten mulighet til å nytte seg av ikke-statlige organisasjoners ekspertise og nettverk. På den andre siden la det tette samarbeidet mellom det statlige og de uavhengige organisasjonene til rette for at de store hjelpeorganisasjonene, i tillegg til forskningsinstitutter, fikk økt status og innflytelse når det gjaldt utforming av norsk utenrikspolitikk.<sup>33</sup>

Samarbeidet var likevel ikke helt uproblematisk. Organisasjonene nøt godt av økende statlig støtte og ga til gjengjeld det norske arbeidet støtte i opinionen, ettersom disse organisasjonene ofte sto sterkt i samfunnet. Organisasjonenes interesser kunne ikke uten videre stilles likt med norske utenrikspolitiske interesser.<sup>34</sup> Disse organisasjonenes innflytelse og status kunne i enkelte tilfeller strekke seg så langt at de på mange måter ble sett på som den norske utenriktjenestens utstrakte arm som representerte Norge.

### **Midtøsten som norsk hovedarena**

På 1990-tallet ble Midtøsten hovedarena for norsk fredsmekling. Midtøstenregionen, og spesielt den store, tilsynelatende uløselige konflikten mellom Israel og palestinerne, hadde gjennom mange tiår vært preget av utallige fredsdiplomatiske anstrengelser (hovedsakelig fra amerikansk side) uten at man hadde klart å komme frem til noen varig fred eller løsning. På mange vis var dette den perfekte muligheten for Norge å bevise sitt fremtredende rykte som antatt fredsnasjon og vise Norges nytteverdi ovenfor USA. Med de nødvendige økonomiske midler, en sterk humanitær tradisjon og Norges egen nytte av en fredelig verden som liten stat samt nylig styrkede selvbilde, lå mye til rette for at Norge så seg klare til å gjøre det umulige: finne en løsning på konflikten mellom Israel og palestinerne.<sup>35</sup>

I tillegg til at slutten på den kalde krigen endret rammebetingelsene for utenrikspolitikken til blant annet Norge, endret også Golfkrigen i 1990-1991 det politiske landskapet i Midtøsten. Der de fleste arabiske statene hadde støttet USA i krigen mot Irak, befant palestinerne seg ved

---

<sup>32</sup> Lange; Pharo; Østerud. 2009. *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*, 11

<sup>33</sup> Ibid., 11

<sup>34</sup> Ibid., 12

<sup>35</sup> Waage. 2009. «Fredspolitik i Midtøsten.» I *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*, 159

krigens slutt som støttespiller til den tapende part og sto i 1991 svært svakt og sterkt kritisert av selv de mest PLO-vennlige statene i regionen. Dette gjorde at palestinerne i mye større grad enn tidligere var åpne for å vurdere ethvert fredsinitiativ som inkluderte dem. Israelerne på sin side var også villige til å gå inn i fredssamtaler. En stadig sterkere palestinsk opposisjon hadde vokst frem i kjølvannet av det palestinske opprøret, *intifadaen*, i 1987.<sup>36</sup> Israel fryktet at PLO skulle bli utkonkurrert av en av de mer militante islamistiske bevegelsene, som Hamas. At en slik bevegelse tok styringen i de palestinske områdene ville utgjøre en langt større trussel for israelerne enn PLO.<sup>37</sup> Det var gunstigere for Israel å ha et mer stabilt palestinsk styre på Vestbredden og Gazastripen. Med Madridkonferansen i 1991 var nye fredsforlik på gang, og i 1993 lyktes det lenge ventede norske meklingsinitiativet: Osloavtalen.

### **Balansespill mellom engasjementpolitikk og interessepolitikk**

I Midtøsten var det i mange år slett ikke var noe motsetningsforhold mellom den norske engasjementpolitikken og norsk interessepolitikk. Her gikk den idealistiske utenrikspolitikken i lang tid hånd i hånd med, og til og med styrket, Norges egeninteresser.

Engasjementpolitikken fungerte for Norge som et «utenrikspolitisk instrument», som både styrket det norske omdømmet og gjorde mulighetene større for at også interessepolitikken fikk en oppsving.<sup>38</sup> Norge ble som Waage viser «en langt viktigere aktør internasjonalt enn det landets størrelse og posisjon skulle tilsi».<sup>39</sup> Etter Oslo-avtalene i 1993 og 1995, var Norge høyt ansett som en suksessrik fredsforhandler i en konflikt der ingen andre parter før hadde nådd opp, selv ikke USA. På dette viset bidro den norske engasjementpolitikken stort til Norges anseelse i det globale samfunnet og ga landet en posisjon det kunne bruke til å fremme norske egeninteresser.<sup>40</sup> På midten av 1990-tallet var fredsmekling Norges største og viktigste virkemiddel i søken på et styrket omdømme i internasjonal sammenheng.

De positive ringvirkningene engasjementpolitikken skapte for den norske interessepolitikken kunne likevel ikke vare evig, og det var ingen tvil om at den norske interessepolitikken måtte settes foran den globale engasjementpolitikken. Osloavtalen hadde fått på plass en rammeplan som skulle fremme videre fredsarbeid i regionen. Avtalen sa ingenting om det endelige utfallet, og måten avtalen var formulert på hadde gitt Israel og palestinerne ulike oppfatninger av hva som faktisk sto og hva de hadde blitt enige om. Avtalen hadde gitt løfter til begge sider

---

<sup>36</sup> Waage. 2009. «Fredspolitik i Midtøsten.» I *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*, 162.

<sup>37</sup> *Ibid.*, 161-162

<sup>38</sup> *Ibid.*, 158

<sup>39</sup> *Ibid.*, 177

<sup>40</sup> *Ibid.*, 158

som ikke var forenelige med hverandre og symbolske vedtak som gjorde liten forskjell på bakken. Palestinerne, som på papiret ha fått et «selvstyre», hadde like lite kontroll og selvbestemmelse som de hadde hatt før Osloprosessen, og en endelig fred var langt utenfor rekkevidde.<sup>41</sup>

Fra 1996 hadde USA igjen tatt over hovedrollen som fredsmekler i Midtøsten. Norge hadde fremmet en gradvis tilnærming til fred i Midtøsten, gjennom en tillitsskapende og kompromissfremmende taktikk. Likevel utviklet tilstandene i regionen seg i en helt annen retning, og mulighetene for en saktegående fredsprosess forsvant skremmende fort. Likevel tviholdt Norge på illusjonen om at Norge fortsatt hadde en viktig rolle å spille som fredsnasjon i Midtøsten, og til tross den kontinuerlig forverrede situasjonen i Midtøsten ble ethvert resultat fremstilt som et gjennombrudd.<sup>42</sup>

Etter terrorangrepet i 2001, måtte den norske engasjementpolitikken vike for Norges egeninteresser. USA forventet nå støtte av sine NATO-allierte i krigen mot terror, og dette viste seg uforenelig med norske initiativ i Midtøsten. Norsk politikk måtte i større grad forholde seg til hvordan Norge kunne holde seg utenfor krig, men fortsatt være inne i varmen hos USA.<sup>43</sup> Dette innebar blant annet at Norge måtte legge seg tett opptil amerikansk politikk, som etter følge av kampen mot terror hadde tatt en annen retning enn tidligere.

---

<sup>41</sup>Waage. 2009. «Fredspolitik i Midtøsten.» I *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*, 178-79

<sup>42</sup> Ibid., 181

<sup>43</sup> Ibid., 191-193

### 3 – Empiri og analyse

#### **Vannfordelingsspørsmålet og CESARs inntreden i fredsarbeidet**

Vannspørsmålet var unikt. Det var ikke et punkt det uten videre falt seg naturlig å sette øverst på dagsorden, men likevel var vannet en strategisk faktor som hele tiden påvirket det politiske, militære og økonomiske forholdet mellom partene i regionen.<sup>44</sup> Særlig påvirket det forholdet mellom israelerne og palestinerne, ettersom vannressursene i de okkuperte palestinske territoriene i all hovedsak hadde forblitt under israelsk kontroll fra slutten av 1960-tallet. I tillegg var bestemmelser og mekling rundt fordeling av vann, grunnet vannreservoarenes beliggenhet og ressursknapphet, et ekstremt komplisert felt og sensitivt område. Fordeling av vann var et komplisert problem og det rådet stor uenighet mellom partene om hvilke løsninger som var riktige og rettferdige. Vannsektoren ble derfor eksplisitt blitt knyttet til fredsforhandlingene og politikken mellom landene i regionen.<sup>45</sup>

Skulle man nå en varig fred mellom partene, var det ingen tvil om at man måtte finne en bærekraftig løsning på vannfordelingsspørsmålet. Fra et norsk utenrikspolitisk perspektiv var derfor hovedmålet bak bistanden til vannsektoren å støtte oppunder fredsforhandlingene mellom israelerne og palestinerne og de andre partene i Midtøsten. Både når det gjaldt støtte til palestinske områder og støtte til vannforhandlinger mellom partene i Midtøsten, var UD finansielt tungt involvert. Dette gjaldt både bistandspolitiske og utenrikspolitiske initiativ. Foruten den bistandspolitiske støtten til United Nations Development Programme (UNDP) og støtte gjennom NORAD til opprettelsen av Palestinian Water Authority (PWA) var det viktigste satsningsområdet for norsk utenrikspolitikk på vannsektoren fra 1993 støtten til den uavhengige stiftelsen Centre for Environmental Studies and Resource Management (CESAR).<sup>46</sup>

For å kunne ta stilling til hvordan vannfordelingsspørsmålet fra norsk utenrikspolitisk side ble behandlet i Oslo-prosessen, og for å vurdere om vann som faktor kan sies å ha blitt neglisjert eller undervurdert som et viktig tema i forhandlingene, er det viktig å se nærmere på CESARs arbeid og prosjekter. Grunnen til dette er at CESAR arbeidet som en hovedaktør i feltet under UD's engasjement. Analysen vil vurdere hvilket grunnlag og mål prosjektene hadde, hvordan de ble utført og i hvilken grad de kan sies å ha vært vellykkede og blitt fulgt opp etter de ble

---

<sup>44</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East Funded by Norway*, 62.

<sup>45</sup> 308.883, 4, bind 1. Notat 2.9.94, Ræder

<sup>46</sup> Tvedt; Berg. 2001. *Utenrikspolitikk og vann i Midtøsten*, 28.

gjennomført. Undersøkelse av prosjektene vil gi et innblikk i hvordan UD jobbet for å finne løsninger på vannspørsmålet.

Organisasjonen CESAR ble opprettet i 1995. CESAR utviklet seg fra den Amerika-baserte stiftelsen World Foundation for Environment and Development (WFED) også ledet av professor Jon Martin Trolldalen, den senere lederen av CESAR. WFED hadde fra begynnelsen av 1990-tallet vært en av UD's nære samarbeidspartnere, og hadde i 1992 utgitt publikasjonen *International Environmental Conflict Resolution – the Role of the United Nations*. Rapporten hadde vekket betydelig interesse da det gjaldt hvilken rolle multilaterale byråer kunne spille i konfliktløsning der miljø- og naturressursspørsmål var involvert.<sup>47</sup> Utgivelsen førte til at WFED ble involvert i flere prosjekter, blant annet i samarbeid med UNEP (United Nations Environment Programme) og UNITAR (United Nations Institute for Training and Research). Dette resulterte til slutt i at WFED gjorde inntreden på Midtøstenarenaen som en ikke-statlig organisasjon i kjølvannet av Madridkonferansen i oktober 1991.<sup>48</sup>

### **Den multilaterale arbeidsgruppen for vannressurser**

Som en del av Madridkonferansen hadde det blitt opprettet et multilateralt rammeverk som skulle supplere de bilaterale sporene i fredsforhandlingene. De multilaterale forhandlingene skulle ta stilling til og finne løsninger på problemer som ville kunne påvirke og forme fremtiden til partene. Under det multilaterale rammeverket ble det derfor spesielt satt fokus på problemområder som strakk seg på tvers av nasjonale grenser. Dette var områder som det var avgjørende å finne løsninger på for å oppnå stabilitet og sikkerhet i regionen på lang sikt, og for å kunne danne et grunnlag for fremtidig samarbeid og utvikling i regionen. Det ble dermed opprettet fem arbeidsgrupper: én for klima, én for regional økonomisk utvikling, én for flyktninger, én for våpenkontroll og regional sikkerhet og én for vann.<sup>49</sup>

For å ta stilling til vannspørsmålene ble i 1992 den multilaterale arbeidsgruppen for vannressurser opprettet (MWGW). Arbeidsgruppen bestod av representanter fra Jordan, Israel og de palestinske territoriene, og ble ledet av USA. Som en nær støttespiller av USA og fredsprosessen etter Madridkonferansen var Norge en av aktørene involvert i

---

<sup>47</sup> Trolldalen, Jon Martin. 1992. *International Environmental Conflict Resolution – the role of the United Nations*. Oslo. World Foundation for Environment and Development.; Nordic Consulting Group. 2004. Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East, 16.

<sup>48</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 16.

<sup>49</sup> Ibid., 48; Stene, Sofie Hove. 2011. "The Missing Link: Explaining the Absence of War over Water in the Middle East", 47

arbeidsgruppen.<sup>50</sup> Dette skjedde samtidig som bakkanalen til Washingtonforhandlingene ble satt i gang i Oslo og bidro til å plassere Norge i sentrum av fredsforhandlingene. WFED hadde tidligere arbeidet på oppdrag fra Verdensbanken og FN, og hadde blitt «etablert nettopp for å forebygge og løse internasjonale miljøkonflikter der vann problemer [sto] i sentrum». Derfor, da WFED introduserte arbeidet sitt til UD i 1992, ble dette av flere grunner godt tatt imot.<sup>51</sup> For det første hadde WFED ekspertise og tidligere erfaring av relevans når det gjaldt vannkonflikt. For det andre hadde UD bruk for et større nettverk av ikke-statlige organisasjoner som WFED for å få den mer globalt orienterte utenrikspolitikken de hadde gått inn for på 1900-tallet til å gå rundt. Norsk støtte til WFED var derfor fordelaktig, fordi organisasjonens ekspertise kunne være av stor nytte for norsk fredsmekling. I tillegg hadde hovedaktøren i dette feltet frem til nå vært Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon (FAFO), som frem til 1993 var en avdeling i Landsorganisasjonen i Norge (LO) og som tradisjonelt hadde hatt bånd til Det norske arbeiderpartiet. Ved å hente inn nye aktører uten slike bånd, åpnet det seg dermed flere kanaler for dialog for UD.<sup>52</sup>

Da CESAR senere ble opprettet i Oslo i 1995, ble WFEDs portefølje og prosjekter overført til den nye organisasjonen. En evaluering av CESARs arbeid i Midtøsten, som ble gjort i 2004, slo fast at dette skiftet hovedsakelig ble gjort for å distansere Norges virksomhet i Midtøsten fra amerikanske stiftelser (som WFED på papiret var). Skiftet fra WFED til CESAR var også et trekk fra norsk side for å unngå å komme i interessekonflikter i det stadig skiftende politiske klimaet i Midtøsten og beholde partenes tillit. Dette skiftet kan også tolkes som et trekk fra norsk side for å skille mellom norske og amerikanske initiativ, noe som definitivt styrket Norges tilstedeværelse og rolle i fredsmeklingen. Dermed fortsatte CESAR, nå en Oslo-basert stiftelse, arbeidet med WFEDs prosjekter under MWGWs rammeverk.<sup>53</sup>

### **En oversikt over CESARs prosjekter i Midtøsten**

Til sammen satte CESAR (inkludert tidligere arbeid under WFED) i gang åtte større prosjekter i Midtøsten tilknyttet vannspørsmålet. Prosjektene hadde forskjellige mål som skulle føre til økt samarbeid mellom de involverte partene. Det overordnede målet var å skape

---

<sup>50</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 16; Stene. 2011. "The Missing Link", 47-48.

<sup>51</sup> 25.11/19 v, bind 1, WFED til UD 27.10.93.

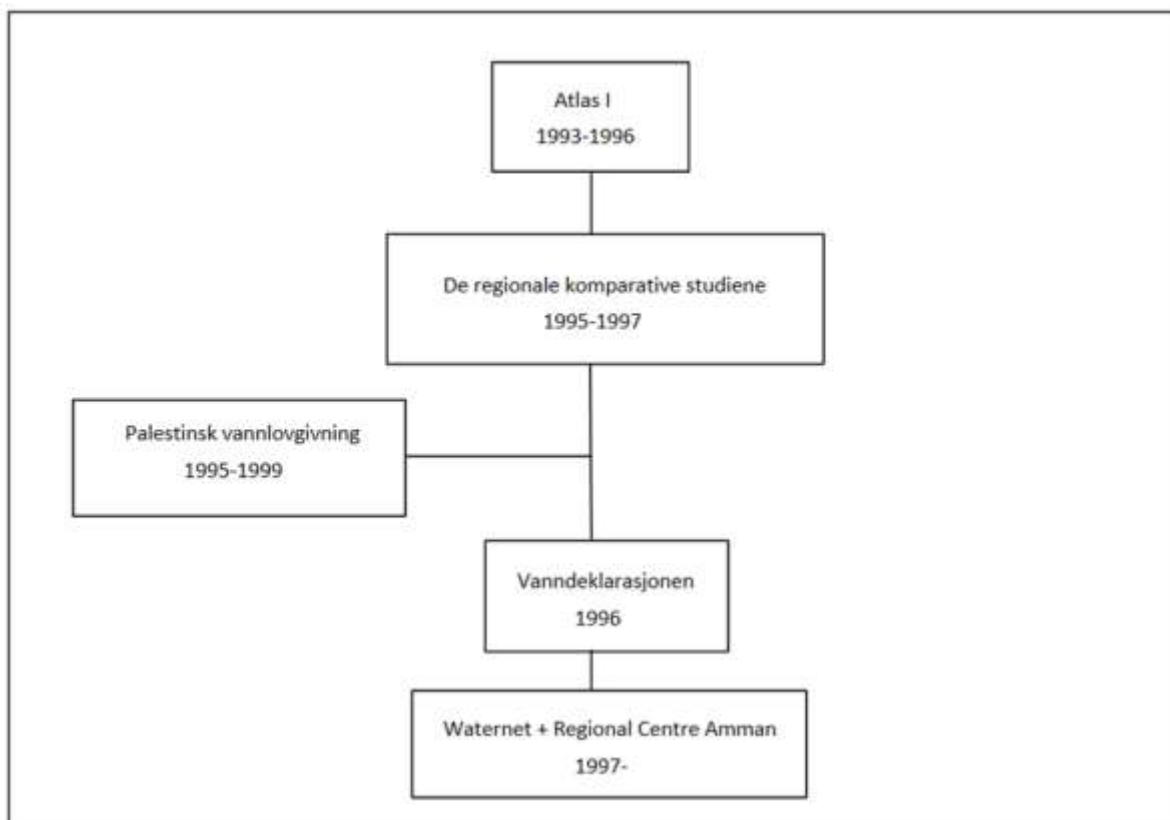
<sup>52</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 16.

<sup>53</sup> *Ibid.*, 8.



enighet om hvilke premisser som skulle ligge til grunn for vannforhandlingene i interimperioden frem til 1999.

Hvilke land og parter som var involvert i de forskjellige prosjektene varierte. Gjennomgående gikk det et skille i samarbeid der man på den ene siden hadde Israel, den palestinske selvstyremyndigheten (PA) og Jordan (ofte ble disse referert til som «kjernepartene») og på den andre siden forskjellige konstellasjoner av Syria, Irak og Tyrkia og Libanon.<sup>54</sup> Selv om CESAR ved flere anledninger prøvde å få alle partene med i større, mer overordnede samtaler om vantildeling var dette ofte vanskelig i det stadig skiftende politiske landskapet som ofte førte til at enkelte parter nektet å gå i dialog med hverandre. Selv om alle åtte prosjektene er av interesse med tanke på CESAR og UDs rolle i vannsektoren gjennom interimperioden i Midtøsten *generelt*, vil det være av størst hensikt her å kun fokusere på de fem prosjektene som i størst grad involverte israelerne og palestinerne.



Figur 1: Oversikt over prosjektene som i størst grad inkluderte Israel, PA og Jordan. Figuren er adaptert fra en oversikt fra Nordic Consulting Group<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 7.

<sup>55</sup> *Ibid.*, 19

Prosjektene må varierte i alt fra det å lage databaser med oppdatert litteratur og lovverk vedrørende vannressurser, til å utarbeide palestinsk vannlovgivning og et «Waternet» som skulle dele informasjon og data jevnlig om eksisterende vannressurser mellom partene.<sup>56</sup> Disse falt innenfor de fire hovedområdene MWGW hadde satt på dagsordenen, som innebar forsterkning av tilgjengeligheten på vanninformasjon/data, vannadministrasjon, forsterkning av vannforsyning og administrasjon og samarbeid på et regionalt nivå. I tillegg ble flere komparative studier satt i gang med den hensikt å lage en oversikt over regionens vannressurser, som ville gi partene en felles og riktigere forståelse over de andre partenes vannressurser og administrasjon.<sup>57</sup>

CESAR fikk betydelig støtte og finansiering fra UD til å gjennomføre initiativene. Evalueringen av CESARs prosjekter utført av Nordic Consulting Group, slo fast at organisasjonen til sammen mottok 75,4 millioner norske kroner fra Utenriksdepartementet og 3,7 millioner norske kroner fra NORAD til arbeidet med prosjektene. Disse beløpene inkluderer ikke de 8,1 millionene WFED, organisasjonen CESAR utviklet seg fra, mottok fra UD før opprettelsen av CESAR, til tross for at deler av midlene gikk til finansiering av prosjekter som senere ble overført til CESAR.<sup>58</sup>

Organisasjonen fikk betydelig finansiering til arbeid med vannspørsmålet. På samme tid varierte det i hvor stor grad arbeidet CESAR gjennomførte, og resultatene arbeidet førte til, ble sjekket eller kontrollert av UD til tross for tung finansiering. Basert på tilgjengelig korrespondanse mellom CESAR og UD tyder mye på at forholdet mellom CESAR og UD i denne perioden foregikk ved at CESAR rapporterte til UD om hva de foretok seg, og at det i enkelte tilfeller var uklart hva slik rapportering skulle bestå av og til hvem. I et notat fra Trolldalen til Egeland sier Trolldalen: «Med henvisning til vår samtale om ‘rapportering’ til UD [...]. Mathisen ba om et slikt notat. Hører gjerne fra deg vedrørende klargjøring av rapporteringsrutiner».<sup>59</sup> Dette viser at det i 1994 var utydelig hvordan rapportering skulle skje og hva rapporteringsrutinene var.

Selv om CESAR som ikke-statlig organisasjon egentlig kun hadde ansvar for teknisk assistanse knyttet til spesielle problemstillinger i fredsmeklingen, oppsto det flere situasjoner

---

<sup>56</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*.

<sup>57</sup> Ibid., 9; Stene. 2011. *The Missing Link*, 48.

<sup>58</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESARs Activities in the Middle East*, 19.

<sup>59</sup> 308.883-4, Trolldalen til Egeland 12.8.94.

der CESAR opptrådte som fungerende mekler mellom partene.<sup>60</sup> Dette viser at UD's involvering i vannsektoren hovedsakelig var av økonomisk karakter og at mesteparten av tillitsskapende arbeid rundt vann i realiteten ble utført av CESAR gjennom deres prosjekter i regionen. Det var representanter fra CESAR, som oftest Trolldalen, som reiste til partene for å diskutere prosjektene.<sup>61</sup> CESAR deltok også på møter der det ikke var representanter fra UD til stede.<sup>62</sup> CESARs rolle overfor partene i Midtøsten strakk seg derfor på mange vis forbi rollen en NGO skulle ha. I et notat fra WFED til statssekretær Asbjørn Mathisen 12. august 1994 vedrørende assistanse til palestinsk vannautoritet, blir det fremhevet som et punkt over hva problemene i forbindelsen med etablering av en palestinsk vannforvaltning er: «En eventuell norsk bistand må ikke sees på som en tradisjonell teknisk bistand, men må like mye sees som tillitsskapende [sic!] arbeid. Det finnes knapt et eneste 'vannteknisk spørsmål' som ikke har en 'politisk undertone'». <sup>63</sup> Etersom CESAR i noen tilfeller ble den aktive tilretteleggeren i forhandlingene rundt vann, kan organisasjonen sies å ha vært UD's utstrakte hånd uten å egentlig være UD uten å inneha den tilstrekkelige politiske kompetansen til å inneha en slik rolle.<sup>64</sup>

## **Atlas I**

Atlas I, eller vannatlasen som det også ble kalt, var det første initiativet WFED (senere overført til CESARs portefølje) initierte, som inkluderte de tre kjernepartene i den multilaterale arbeidsgruppen for vannressurser: Israel, PA og Jordan. Sett opp mot MWGWs fire hovedpunkter falt prosjektet under det første punktet, tilgjengelighet på vanninformasjon. WFED pekte på at de forskjellige partene opererte med ulik informasjon, av varierende kvalitet fra part til part, om de delte vannressursene. Det var uenighet om hvilke data som gjaldt og hvilke data som var riktige, og palestinerne manglet i motsetning til israelerne og jordanerne detaljert informasjon om både sine egne og delte vannressurser.<sup>65</sup> Vannatlasen skulle fungere som en nøytral informasjonskilde om delte vannressurser i regionen. Det skulle være tilgjengelig for alle involverte parter, med et mål om å få all tilgjengelig informasjon

---

<sup>60</sup> 308.883-4, bind 1, UD til Damaskus 2.6.94; 308.883-4, bind 1, Trolldalen til Egeland 12.8.94; 308.883-4, bind 1, notat 2.9.94 Ræder.

<sup>61</sup> 25.11/19 v, Tunis til UD 17.2.94.

<sup>62</sup> 308.883, notat 5.9.95, Seim.

<sup>63</sup> 308.883-4, Trolldalen til Egeland 12.8.94.

<sup>64</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 10.

<sup>65</sup> *Ibid.*, 21.

samlet i skriftlig format som skulle bidra til enighet rundt hvilke data som skulle brukes i senere forhandlinger.<sup>66</sup>

I en fremdriftsplan for prosjektet sendt fra WFED til UD, blir det slått fast at utarbeidingen av vannatlasen skulle skje over en periode på åtte måneder.<sup>67</sup> Første fase bestod i å etablere ekspert- og referansegrupper, innsamle all offentlig tilgjengelig informasjon og kartlegge internasjonal fagkompetanse på vannressurser. Andre fase var deretter en videreutvikling av fase én der bearbeiding av data og etablering av en vannressursmodell sto sentralt. Til slutt skulle arbeidet kunne ut i en skriftlig fremstilling som deretter skulle presenteres for de berørte partene i Oslo.<sup>68</sup> Prosjektet fikk derimot ikke fremstilt et ferdig vannatlas før i 1996, da atlasen ble fremmet i forbindelse med underskrivelse av en senere avtale:

vanndeklarasjonen. Initiativet startet allerede i 1993 og ble av WFED presentert til MWGW som en mulighet til å fremme dialog og samarbeid mellom partene om hvordan de delte vannressursene skulle håndteres. Med andre ord var WFEDs hensikt bak prosjektet å skape et verktøy som kunne anvendes i videre samtaler og forhandlinger.<sup>69</sup>

### **De regionale komparative studiene og vanndeklarasjonen**

Etter vannatlasen fulgte de regionale komparative studiene på lovgivning, institusjoner og økonomi knyttet til vann i regionen. Studien ble starten av prosessen som skulle føre til en felles vanndeklarasjon for samarbeid på vannrelaterte saker og vannressurser i 1996.

Prosjektet ble vedtatt på det femte forhandlingsmøtet til MWGW i Oman 19. april 1994 under den multilaterale forhandlingsprosessen.<sup>70</sup> Hensikten med de komparative studiene var på mange måter lik det for vannatlasen, nemlig å gi partene felles bakgrunnsinformasjon og en grundigere forståelse for hverandres administrasjon, lovgivning og økonomiske aspekter tilknyttet vannressurser.<sup>71</sup>

Videre fra å gi partene forståelse for hver parts ståsted, skulle studiene identifisere fellesnevnerne som fantes i lovgivningen mellom de forskjellige vannadministrasjonene. Det skulle bli lagt til grunn en basis for fremtidig samarbeid, legge grunnlaget for en fremtidig regional vannlovgivning og bidra til en formulering av et rettslig rammeverk for den

---

<sup>66</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 21.

<sup>67</sup> 25.11/19 v, WFED til UD 12.1.94.

<sup>68</sup> 25.11/19 v, WFED til UD 12.1.94.

<sup>69</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 21.

<sup>70</sup> 308.883-4, bind 1. Trolldalen til UD 22.6.94; 308.883-4, bind 1. WFED til UD 24.06.94.

<sup>71</sup> 308.883-4, Pressemelding no.: 133 (1994) UD 28.7.94.

palestinske selvstyremyndigheten, noe PA i 1993 ikke hadde.<sup>72</sup> Studien fra WFEDs side var ment til være noe annet enn kun et akademisk bidrag eller initiativ. Prosjektet ble fremmet som en prosess som skulle ha direkte politiske implikasjoner og konsekvenser. Dermed skilte de komparative studiene seg fra vannatlasen. Atlasen skulle gi en oversikt, mens de komparative studiene i mye større grad skulle anvendes til å fremskynde resultater på bakken mellom de involverte partene.<sup>73</sup>

Både Atlas I og de komparative studiene spilte inn i rammeverket og arbeidet til den multilaterale arbeidsgruppen for vannressurser (MWGW). De komparative studiene var imidlertid det første prosjektet som direkte var tilknyttet arbeidet i MWGW og som ble ansett som en del av prosessen mot arbeidet for å få på plass en felles vanddeklarasjon<sup>74</sup>. En av grunnene til at deklarasjonen til slutt ble underskrevet i 1996 var innsatsen utenriksdepartementet gjennom CESAR la inn (under press fra UD) som sterkt tok til orde for behovet av/for å vise håndfast resultat av arbeidet som hadde foregått i vanngruppen.<sup>75</sup>

## **Waternet**

En av tingene signeringen av vanddeklarasjonen slo fast, var at partene sa seg enige om å samarbeide om utviklingen av nye og ytterligere vannressurser og saker forbundet med vann. I 1996 førte dette til opprettelsen av det såkalte Waternet-prosjektet, som ble finansiert av det norske utenriksdepartementet og hadde CESAR som prosjektleder og ansvarlig. Waternet-initiativet ble det første prosjektet som skulle gi innhold til vanddeklarasjonen. Mange av partene hadde uttrykt et ønske om utveksling av informasjon og data på eksisterende og nye vannressurser mellom Israel, den palestinske selvstyremyndigheten og Jordan. Dermed ble Waternet opprettet for å legge til rette for en slik informasjonsutveksling mellom partene i regionen.<sup>76</sup> Dette skulle styrke samarbeid på vannrelaterte saker gjennom å utveksle viktig vanninformasjon på internasjonalt delte vannressurser.<sup>77</sup>

Da det gjaldt hvor mye data og informasjon som fantes, og kvaliteten på denne informasjonen, eksisterte det også her et sterkt asymmetrisk forhold mellom de tre kjernepartene. For eksempel hadde Israel store mengder data i motsetning til palestinerne magre datamengde. Rent teknisk skulle Waternet utvikle et datastyrt informasjonssystem som

---

<sup>72</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 23.

<sup>73</sup> Ibid., 23.

<sup>74</sup> Ibid., 24.

<sup>75</sup> 308.883, "rapport fra styringsgruppen ..." (CESAR til UD 5.3.96).

<sup>76</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 25.

<sup>77</sup> Ibid., 25.

skulle involvere alle.<sup>78</sup> Systemet skulle installeres hos alle partene, slik at alle hadde tilgang til alles informasjon også etter hvert som informasjonen ble oppdatert. Til sammen bestod Waternet-prosjektet av tre komponenter. Den første komponenten var det lokale Waternet. Dette skulle assistere partene i å utvikle et felles informasjonssystem for vannrelaterte saker. I forbindelse med å utbygge de lokale Waternettene ble det satt opp knutepunkter for samling av data lokalt. Den neste komponenten innebar å koble de lokale knutepunktene sammen og etablere et felles regionalt nettverk som samlet informasjon fra alle de lokale knutepunktene. Den tredje komponenten bestod i å stimulere til samarbeid og vedlikeholde Waternet ved å etablere et forskningssenter i Amman.<sup>79</sup> Sammen skulle alle komponentene legge til rette for at partene fikk delt informasjonen mellom seg og øke graden av samarbeid på vannrelaterte saker regionalt.

### **Palestinsk vannlovgivning**

At det asymmetriske forholdet som eksisterte mellom særlig Israel og palestinerne fulgte inn i forhandlingene kommer til syne i arbeidet med flere av prosjektene. I Waternet-prosjektet hadde Israel klart størst mengde av informasjon, data og lovgivning når det kom til de delte vannressursene. Palestinerne sto i motsetning til dette helt på den andre siden av skalaen og hadde lite data og nærmest ingen lovgivning på reguleringen av vannressursene. Det sistnevnte skyldtes i stor grad at Israel, som følge av okkupasjonen under seksdagerskrigen, hadde tatt kontroll over vannressursene i de okkuperte palestinske områdene. Siden palestinerne ikke lenger hadde kontroll over palestinske vannressurser, ble også den palestinske vannlovgivningen innholdsløs og avstumpet/ugyldig. Dette ble et problem i forhandlingene, siden det var noe som gjorde at den palestinske selvstyremyndigheten ikke sto sidestilt med de andre partene. For å utjevne skalaen ble Norge og dermed CESAR etterspurt av PWA til å støtte oppunder arbeidet med å lage en formulering til en palestinsk vannlov.<sup>80</sup> CESAR (som WFED) hadde tidligere vært involvert i prosessen i 1992 med opprettelsen av den palestinske vannmyndigheten, som også forklarer hvorfor de gikk inn i arbeidet med et utkast til en palestinsk vannlov.

### **Vurdering og analyse av prosjektene**

---

<sup>78</sup> Nordic Consulting Group. 2004. Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East , 26.

<sup>79</sup> Ibid., 26.

<sup>80</sup> Ibid., 32.

Nådde prosjektene de målene de hadde satt seg? For å svare på dette må det tas stilling til hva som faktisk var prosjektenes tiltenkte mål. Deretter kan dette settes opp mot resultatene prosjektene faktisk fikk. Det er ingen tvil om at prosjektene under CESARs ledelse gjorde et stort bidrag i form av å holde kommunikasjonen mellom spesielt Israel og de palestinske områdene åpen og forhindret at fredsinitiativet gikk i lås, selv i tider preget av politisk ustabilitet. Dermed kan det sies at alle prosjektene fungerte som et verktøy for å fremme et fortsatt samarbeid mellom de tre kjernepartene. Likevel hadde prosjektene individuelle mål som det kan settes spørsmålsteget ved om faktisk hadde blitt oppfylt ved prosjektenes slutt.<sup>81</sup>

Atlas I, som skulle munne ut i et dokument som skulle fungere som en grunnstein i videre forhandlinger, resulterte i et produkt som verken ble distribuert eller brukt i nevneverdig grad.<sup>82</sup> Israel, som hadde mest å vinne på kun å være en del av prosessen for å kunne vise seg selv i et medgjørlig lys, oppga ikke informasjon som kunne være av strategisk betydning for israelerne i senere forhandlinger. Produktet inneholdt derfor ingen ny informasjon utover data som allerede var kjent. Kort tid etter at de komparative studiene ble godkjent i Oman i april 1994, kommenterte Utenriksdepartementets egen Midtøstenrådgiver til diplomat/spesialrådgiver Rolf Trolle Andersen at «Vannatlasen [har] trådt i bakgrunnen» for arbeidet med de komparative studiene<sup>83</sup>

Atlas I kunne være et informativt verktøy i og med at det samlet mye data i et sammenhengende verk. Imidlertid baserte det seg i all hovedsak på sekundærkilder og presenterte ingen informasjon som ikke allerede lå ute offentlig.<sup>84</sup> Måten dataene ble presentert på beskrives i evalueringen som «en lite brukervennlig måte», og det ble heller ikke gjort noen evaluering eller analyse fra CESARs side av atlasets innhold som ga partene en tolkning av dataene som hadde blitt samlet inn og hvordan de kunne bli brukt.<sup>85</sup> Prosjektet tok i tillegg svært lite hensyn til ubalansen som fantes i partenes bidrag i forhold til informasjonsmengde. Dersom dette dokumentet skulle bli brukt i videre forhandlinger og samtaler, ville palestinerne ha langt mindre innvirkning på forhandlingene i og med at de ikke hadde data og lovgivning på samme skala som Israel og Jordan. Dette var en følge av at vannressursene i de palestinske områdene i lang tid hadde blitt kontrollert av Israel. PLO hadde uttrykt skepsis til WFED allerede i mars 1994, rett før opprettelsen av den palestinske

---

<sup>81</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 40.

<sup>82</sup> Ibid., 40.

<sup>83</sup> 308.883-4, Notat 2.9.94, Ræder.

<sup>84</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 22.

<sup>85</sup> Ibid., 22.

selvstyremyndigheten og begynnelsen av arbeidet med Atlas I, til at utenlandsk bistand skulle sette i gang prosjekter før det legale og institusjonelle grunnlaget var lagt i de palestinske områdene.<sup>86</sup> Så selv om vannatlasets bidro til å holde samtalene i gang mellom partene, bidro det ikke til at partene i likestilt grad delte ny og viktig informasjon om vann med hverandre som kunne bli brukt til å drive samtalene videre. Siden dette i bunn og grunn var prosjektets hovedmål, oppnådde ikke prosjektet sitt eget mål.

Da det gjaldt de regionale komparative studiene, oppnådde disse delvis det planlagte målet. Studiene samlet inn og sammenlignet data på vannlovgivning, -institusjoner og -økonomi og bidro dermed til en økt forståelse rundt vannadministrasjonen til de forskjellige partene. Likevel var det store svakheter også ved dette prosjektet. Hvis målet med å utføre studiene var å oppnå større grad av overensstemmelse og enighet mellom partene i vannsektoren, kan arbeidet hevdes å ha blitt utført prematurt i og med at palestinsk lovgivning enda ikke var på plass.<sup>87</sup> I normale tilfeller ville ikke dette bydd på problemer. Hadde alle partene hatt etablerte lovgivningssystemer på plass for utvikling, konservering og bruk av både egne og felles vannressurser, kunne en sammenlignende studie som dette vært et fruktbart tiltak. Studiene kunne da ha bidratt til å vise hvilke elementer de var enighet og hvilke som sto i motsetning. Dette kunne videre gitt et godt grunnlag til å komme frem til større enighet om hvilket rettslig system som var det beste, og som skulle gjelde, for de delte vannressursene. Dette var derimot ikke tilfellet i Midtøsten, siden den palestinske lovgivningen praktisk talt var fraværende etter mange år uten palestinsk kontroll eller administrasjon over palestinske vannressurser. En palestinsk vannlov burde derfor ha kommet på plass som en del av forarbeidet til de komparative studiene. Et utkast fra CESAR til palestinsk lovgivning kom derimot ikke før 1998.<sup>88</sup>

De komparative studiene la også grunnlaget for videre initiativ og prosjekter under rammeverket til MWGW. Dette inkluderte vanddeklarasjonen og Waternet, som var de to siste prosjektene som direkte involverte Israel og PA. Vanddeklarasjonen var et direkte resultat av de komparative studiene og Waternet igjen et resultat av vanddeklarasjonen.

Waternet er på mange vis et av CESARs mest konkrete prosjekter. Waternet var ikke en studie, oversikt eller deklarasjon, men et prosjekt som innebar å opprette et digitalisert system med alle kjernepartenes vannrelaterte informasjon. Her skulle data samles inn og oppdateres

---

<sup>86</sup> 25.11/19 v, WFED til Tel Aviv 3.3.94.

<sup>87</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 23.

<sup>88</sup> *Ibid.*, 32.



jevnlig gjennom lokale koblingspunkter tilknyttet det felles digitale systemet, såkalte noder, som deretter skulle tilgjengeliggjøre informasjonen på et regionalt nivå slik at dataene var synlige for alle parter.<sup>89</sup> Waternet-prosjektet var også det mest kostbare av CESARs prosjekter. Til sammen ble det brukt 21,8 millioner norske kroner på prosjektet, som utgjorde rett i underkant av 30 prosent av den totale finansieringen CESAR mottok fra UD.<sup>90</sup> Likevel var måten prosjektet ble utarbeidet på, og måten det ble vedlikeholdt i ettertid, ineffektiv og lite bærekraftig. Dette kan virke overraskende ettersom betydelige midler ble lagt i utarbeidelsen av systemet. Da evalueringen av CESARs virksomhet i Midtøsten kom ut i 2004, var den lokale israelske noden den eneste av de tre opprettede som fortsatt lastet opp informasjon og som hadde forbindelse med de andre nodene. Den palestinske noden var kun operasjonell en kort stund og var i 2001 ikke lenger funksjonell grunnet tekniske problemer som palestinerne selv ikke hadde mulighet til å fikse uten hjelp fra CESAR. PA har dermed ikke hatt tilgang på verken jordansk eller israelsk vanndata siden noden ble testet ved opprettelse.<sup>91</sup> Waternet hadde dermed liten verdi for palestinerne ettersom de tekniske problemene medførte at noden verken fungerte lokalt eller regionalt, og palestinerne kunne som et resultat verken se israelsk eller jordansk informasjon som hadde blitt lagt inn i den digitale databasen.<sup>92</sup>

For den jordanske noden var situasjonen nokså lik den palestinske. Noden var operasjonell en kort stund, før det oppsto tekniske problemer lokalt og deretter fikk heller ikke Jordan hjelp av CESAR til å rette opp i problemene.<sup>93</sup> Til israelerne ga derimot CESAR både støtte ved tekniske problemer og finansielle ressurser til å få informasjon oversatt til engelsk. Dermed hadde israelerne god nytte av Waternet ettersom systemet har tillatt dem å samle alle tidligere upubliserte data på ett sted. Mesteparten av informasjonen lå også kun her og var ikke tilgjengelig andre steder.<sup>94</sup> Dette sto i sterk kontrast til situasjonen til palestinerne og jordanerne. I motsetning til Israel hadde ikke disse partene fått i nærheten samme oppfølging eller hjelp til å vedlikeholde sine systemer. Siden den palestinske og den jordanske noden ikke lenger var operasjonelle og de tre nodene aldri kom inn i et regionalt samarbeid, nådde aldri Waternet-prosjektet sitt eget mål, nemlig å fungere som et verktøy for utveksling av vannrelatert informasjon. Med hensyn til Waternet-prosjektets dårlige bærekraft, skyldes dette

---

<sup>89</sup> Ibid., 26.

<sup>90</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 20.

<sup>91</sup> Ibid., 26.

<sup>92</sup> Ibid., 26.

<sup>93</sup> Ibid., 41.

<sup>94</sup> Ibid., 26.

i stor grad at hele prosjektet var totalt avhengig av finansiering fra Norge og CESAR. Ingen lokale ressurser ble involvert til å vedlikeholde databasene etter prosjektet var ferdigstilt. Dermed var alle partene avhengige av hjelp fra CESAR når noe gikk galt, noe to av partene ikke fikk.<sup>95</sup> Så selv om alle partene ønsket det, var videreføringen av prosjektet umulig uten videre norsk deltakelse.

Selv om vanddeklarasjonen ble hyllet fra mange, og spesielt norsk, hold da den til slutt ble underskrevet i 1996, har den også fått mye kritikk. For det første fokuserte deklarasjonen hovedsakelig på nye vannressurser. I et notat fra Midtøstenenheten i mars 1996 kommer dette frem når det skrives «Avtalen sikter generelt mot det fremtidige vannsamarbeid og tar ikke sikte på å fordele bestående ressurser».<sup>96</sup> Dette betydde at de daværende bruks- og fordelingsrutinene for vann, til tross for stor uenighet, ble opprettholdt og ikke tatt i betraktning i utarbeidelsen av deklarasjonen. I ettertid har dette blitt sett på som en av deklarasjonens største svakheter ettersom dette i bunn og grunn førte til at regionale, politiske ubalanser som konsekvens ble opprettholdt.<sup>97</sup> Siden deklarasjonen heller ikke inneholdt noen referanse til hvilke grunnleggende prinsipper som skulle gjelde for de internasjonale vassdragene (som spørsmål om vanntildeling og utnyttelsesprinsipp), svekket dette deklarasjonen ytterligere ettersom det begrenset i hvilket omfang den kunne anvendes på større, mer fundamentale problemer, som i all hovedsak var der uenigheten mellom partene var størst.<sup>98</sup>

En av de største motivasjonene bak vanddeklarasjonen kan også se ut til å være Norges sterke ønske om å ha noe håndfast å vise frem som et bidrag til oppfølgingen av Osloprosessen og arbeidet i vanngruppen (MWGW). I et brev til Yasser Arafat sier utenriksminister Bjørn Tore Godal: «The Norwegian Government regards the Declaration as a milestone in our efforts to promote cooperation and confidence in relation to water-related issues among the Core Parties to the Middle East Process».<sup>99</sup> I Adresseavisen blir underskrivingen 14. februar 1996 omtalt: «En historisk Midtøsten-avtale har nok en gang blitt forløst i Oslo».<sup>100</sup> Med andre ord, var det viktigst å kunne vise frem at Norge nok en gang hadde fått på plass en tilsynelatende feilfri fredsfremmende avtale i det konfliktfylte forholdet mellom partene i Midtøsten. I virkeligheten hadde flere av partene lite tiltro til deklarasjonen – eller i hvert fall at den var

---

<sup>95</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 26.

<sup>96</sup> 308.883, Notat 15.3.96, Midtøstenenheten

<sup>97</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 25.

<sup>98</sup> Ibid. 41.

<sup>99</sup> 308.883, Godal til Arafat feb. (16.)2.96 (likelydende til Barak+div)

<sup>100</sup> Adresseavisen. 1996. «Oslo-avtale om vann».

det banebrytende dokumentet den ga seg ut for å være. Mange så på deklarasjonen nettopp som noe som for syns skyld skulle vise at arbeidet i vanngruppen hadde ført frem til noe.

Jordans vannminister Samir Kawar var blant dem som kritiserte avtalen sterkest i februar 1996: «slik avtalen ble fremstilt, ga den inntrykk av å være noe mer enn det den var» og ministeren mente «den egnet seg for papirkurven, undertegnet eller ikke».<sup>101</sup> Fra jordansk side viste Kawar til at det allerede forelå en avtale mellom Israel og Jordan som inneholdt atskillig mer substans og et langt kraftigere språk enn i Oslo-teksten, som det likevel ikke hadde «[blitt] noe vann ut av» eller ført til større enighet.<sup>102</sup> Både Israel og PA «ga uttrykk for at de hadde oppnådd stor politisk uttelling, og at en undertegnelse ikke ville være av avgjørende betydning for dem.»<sup>103</sup> Likevel hadde PA bare noen måneder før på et styringsgruppemøte i Genève i juli 1995 uttrykt frustrasjon med prosessen og prosjektene i vannforhandlingen. Palestinerne etterlyste «resultater på bakken» og fryktet at prosessen skulle «forbli en akademisk diskusjonsklubb».<sup>104</sup> Bortsett fra Norge, som tilsynelatende fikk enda et vellykket fredsinitiativ under beltet, var de eneste som kan sies å ha tjent på underskrivingen av vandeklarasjonen Israel. Israel hadde alt å tjene på en mulighet til å vise offentlig at de var del av en politisk prosess, der de først og fremst var i forhandlinger med palestinerne.<sup>105</sup> Denne muligheten fikk de da de undertegnet vandeklarasjonen i 1996.

Da det kom til utarbeidelsen av en palestinsk vannlov, leverte CESAR i alt to utkast (ett i 1998 og ett i 1999) til PWA.<sup>106</sup> Det første utkastet ble ikke godkjent av palestinerne. For det første ble utkastet formulert med begrenset involvering av PWA og palestinske rettslige rådgivere. Utkastet i seg selv ble utarbeidet av en israelsk advokat ansatt av CESAR. For det andre presenterte utkastet flere problemer som ikke var kjent for den palestinske vannmyndigheten. PWA etterspurte derfor et nytt utkast ettersom arbeidet hadde foregått uten av at de hadde hatt en løpende dialog med CESAR. I det andre utkastet ble det etterspurt en palestinsk juridisk rådgiver som skulle arbeide direkte med PWAs personale i utarbeidelsen av et nytt utkast. Lovverket som ble tatt i bruk skilte seg derimot substansielt fra utkastet CESAR arbeidet frem i 1999. En vannlov til den palestinske selvstyremyndigheten et velkomment steg videre for alle kjernepartene. I retrospekt er det mulig at utviklingen av en internasjonal lov hadde blitt bedre og mer passende formulert hadde den blitt håndtert av

---

<sup>101</sup> 308.883, Amman til UD 26.2.96).

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> 308.883, «rapport fra styringsgruppen ...» (CESAR til UD 5.3.96)

<sup>104</sup> 308.883-4 bind 2, notat 3.7.95, utl. sek.

<sup>105</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 41.

<sup>106</sup> Ibid., 32.

konsulenter som ikke var involvert i den multilaterale prosessen. Slik den ble formulert, ble den etablert i et miljø der konsulentene ansvarlig for utarbeidelsen av et utkast, CESAR, hadde en hensikt om å tilfredsstille alle partene involvert.<sup>107</sup>

Ut ifra korrespondansen mellom CESAR og UD tilknyttet de sentrale prosjektene utført av CESAR i perioden 1993-1996, og evalueringen foretatt i 2004 av Nordic Consulting Group, hadde prosjektene satt i gang på UDs regning fremmet dialog og holdt samarbeidet mellom israelerne og palestinerne (samt andre involverte parter i regionen) åpent. Likevel hadde mange av prosjektene mål som ikke ble nådd. Flere av prosjektene var ment til å ha flere direkte politiske konsekvenser i form av at et felles vanndatagrunnlag og et bedret samarbeid mellom partene skulle føre til løsninger på fordeling av vann som partene kunne enes om. Det ble derimot ikke funnet frem til konkrete løsninger, og arbeidet – til tross for å ha intensjoner om det – fikk få, om noen, direkte politiske konsekvenser for vannfordelingen. Atlasen, og mange av de følgende prosjektene, førte derimot til at kommunikasjonskanalene ble holdt åpne, og var i tillegg et viktig steg for at CESAR ble introdusert til MWGW som tilrettelegger for videre prosjekter.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Nordic Consulting Group. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East*, 33.

<sup>108</sup> *Ibid.*, 41.

## 4 – Konklusjon

Bildet av Norge som fredsforhandler er mangefasettert. For å kunne ta stilling til om det skjedde en undervurdering av vannspørsmålets betydning må flere faktorer ses nærmere på. Dette gjelder også vurderingen av Norges innsats og behandling av vannspørsmålet.

For det første var situasjonen i Midtøsten helt unik og umåtelig kompleks.

Fredsforhandlingene hadde vist seg å være nærmest umulige å løse, og Norge hadde ikke tatt på seg noen enkel oppgave da det gikk inn i konflikten. Spørsmålet var ikke bare å finne løsninger som kunne gjelde for og resonnere vel med alle parter, man måtte også komme frem til disse løsningene i et ustabilt politisk klima som kunne endre seg raskt og som fort kunne gå i lås. På flere områder måtte det trås varsomt. Derfor er det forståelig at Norge ønsket å holde seg utenfor politiserte prosesser. Likevel er det lov å lure på om norsk innsats kunne ha vært sterkere og mer iherdig, spesielt da det kom til oppfølgingen og gjennomføringen av de igangsatte prosjektene. Waternet-prosjektet falt for eksempel fort sammen etter at det ble gjennomført, til tross å ha mye potensiale i henhold til videre konfliktløsning.

For det andre måtte Norge som fredsmekler balansere mellom den engasjementpolitikken som ble ført i Midtøsten og hensynet til norske interesser. Utenrikspolitikken Norge førte i Midtøsten var avhengig av at interesser og engasjement gikk hånd i hånd, noe det ikke alltid gjorde. Hadde Norge noe å tape på å bli dratt inn i politiserte prosesser, tok UD offisielt større avstand fra diskusjonene om vannsektoren, noe som også gjorde at prosessene i fredsarbeidet gikk saktere enn før. Hadde Norge noe å vinne gjennom fredsforhandlingene derimot, knyttet på samme måte UD seg sterkere til prosessen – for eksempel ved underskrivingen av vandeklarasjonen i 1996. På den måten kunne enhver positiv utvikling i forhandlingene bli sett på som en direkte følge av vellykket norsk mekling. UD ville unngå å bli dratt inn i politiserte prosesser, og holdt derfor sterkt til at rollen de hadde i vannforhandlingene var av kun økonomisk art. Dette førte til at CESAR i mange tilfeller ble sett på som UD's utstrakte arm i regionen. Dermed var også grensene mellom hva som var UD's rolle som offisiell fredsmekler i Oslo-prosessen og CESARs rolle som en ikke-statlig organisasjon ansatt på kontrakt fra UD, ofte uklare. I mange tilfeller blir det tydelig at CESAR, som egentlig bare skulle bidra med teknisk ekspertise på vannområdet, i realiteten fungerte som tilrettelegger og gikk inn i en aktiv meklerrolle mellom partene.

For det tredje må det grunnleggende asymmetriske maktforholdet som eksisterte mellom israelerne og palestinerne tas i betraktning. Det skjeve maktforholdet var et faktum i

konflikten og uten tvil i Israels favør. Det som ikke ble tatt stilling til i stor nok grad, var hvordan dette asymmetriske maktforholdet også fulgte med inn i fredsforhandlingene. Hva som ble behandlet og hva som ble diskutert ble i stor grad bestemt av Israel. Dette førte til at Israel kunne legge fram sine «røde linjer», som UD i fredsforhandlingene ikke tok oppgjør med ettersom dette ville satt deres rolle som mekler i fare. Istedenfor ble den norske løsningen å legge press på at palestinerne, så langt det gikk, kunne inngå kompromisser rundt de israelske grunnholdningene.

Sist, men ikke minst, kan det ikke feies under teppet at Norge vant en god del på å være fredsmekler i konflikten. Norge hadde en lang fredstradisjon. Etter gjennombruddet med Oslo-avtalen i 1993 ivret Norge etter å fortsette å fremme sin anseelse som fredsmekler og fredsnasjon. Et godt rykte i det internasjonale samfunnet ga Norge styrken det verken hadde i størrelse eller makt. Norge hadde med andre ord alt å tjene på at fredsforhandlingene ikke gikk i stå, og dette bar også norsk behandling av vannspørsmålet i fredsforhandlingene preg av.

I vannforhandlingsspørsmålet jobbet CESAR på kontrakt for UD. UD's rolle var å godkjenne og finansiere prosjekter som skulle gi partene i konflikten et felles rammeverk over fakta og bidra til økt enighet om fordeling av vann. Vannsamtalene hadde likevel en tendens til å ofte ta politisk vending, i form av at partene ønsket større norsk engasjement både politisk og økonomisk, ikke bare rent teknisk. UD's rolle, som spesifisert i et notat fra et møte med Norges ambassadør til Egypt Lasse Seim, var «begrenset til å støtte et prosjekt av rent faglig/teknisk art i regi av CESAR». <sup>109</sup> Departementet holdt «nettopp på grunn av fagområdets sensitivitet [...] en viss avstand til selve arbeidet». <sup>110</sup> Hvis situasjoner lå an til å bli politisert, trakk UD seg ut og distanserte seg fra CESAR, for eksempel når det kom til saken om at partene etterspurte en bakkanal også i vannforhandlingene. <sup>111</sup> I et notat fra diplomat og ambassadør Peter Ræder til Trolle Andersen i september 1994 ble det slått fast at det opprinnelige poenget med særlig Atlas I-prosjektet og de komparative studiene var «å få fakta på bordet». <sup>112</sup> Likevel «[hadde] man, lenge før [faktaene hadde kommet på bordet], kommet opp i en politisert prosess [...]. [og] I motsetning til [...] 'Oslo-kanalen', [var] hverken prosessen eller den norske rollen hemmelig». <sup>113</sup> Det ble derfor fremlagt et ønske om

---

<sup>109</sup> 308.883, Notat 5.9.95, Seim.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> 308.883-4, bind 1. Notat 2.9.94, Ræder.

<sup>112</sup> 308.883-4, bind 1. Notat 2.9.94, Ræder.

<sup>113</sup> Ibid.

«at departementet [holdt] en viss avstand» og at WFED i perioden sto som vertskap for samtaler med det offisielle Norge i ryggen som kun en sponsor.<sup>114</sup> Siden UD gjorde alt for å holde seg utenfor en politisert prosess, ble ofte WFED/CESAR sett på som Norges utstrakte arm og endte i mange tilfeller opp som den tilretteleggende parten i samtalene. Dette bidro til at mye av det tillitsskapende arbeidet kom fra CESAR, og ikke fra UD. For at UD skulle kunne stille seg utenfor politiserte situasjoner, havnet dermed CESAR i rollen som tilrettelegger der organisasjonens oppgave hovedsakelig skulle være å bidra med ren faglig ekspertise på vannfeltet. I mange tilfeller ble det framhevet som Trolldalens meritt at samtalene fortsatte videre, som i et brev fra den amerikanske ambassaden til UD: møtenes suksess «was due in large part to Professor Jon Martin Trolldalen's tireless efforts to ensure that the project continues forward».<sup>115</sup>

Kan man si at Norge undervurderte vannspørsmålet som et viktig punkt som måtte løses på ferden mot fred? Norge anerkjente at vannspørsmålet var viktig. I åpningstalen på et vannseminar 5. oktober 1994 på Holmenkollen Park Hotell bemerket daværende statssekretær Jan Egeland: «The husbanding of water resources is [...] of global importance. In the Middle East, with its in addition exceedingly complicated political structure, I can think of no factor of greater long term importance than water, and I am not forgetting crude oil».<sup>116</sup> I et brev til Deputy Assistant Secretary Daniel C. Kurtzer i 1994 skrev også Egeland: «As you know, Norway attaches great importance to [the issue of water resources] and we are engaged in a comparative study of water institutions in the region».<sup>117</sup> I et notat fra Peter Ræder til Trolle Andersen blir det nevnt: «Spørsmålene omkring vannforsyningen i Midtøsten er antagelig på lang sikt det mest følsomme og sentrale av alle problemkomplekser innenfor fredsprosessen [...]. Innenfor den multilaterale delen av prosessen er derfor vanngruppen over tid den viktigste».<sup>118</sup> Det var åpenbart at Norge hadde forståelse for den viktige rollen vannet hadde da det gjaldt å oppnå en varig fred i regionen. Ut fra korrespondanse og rapporter mellom UD og andre aktører var det tydelig at det aldri eksisterte tvil om at vannspørsmålet sto sentralt som tema i konfliktløsningen og måtte bli tatt stilling til. Temaets betydning kan ikke sies å ha blitt undervurdert eller neglisjert. Så hvorfor ble ikke prosjektene som ble satt i gang for å

---

<sup>114</sup> 308.883-4, bind 1. Notat 2.9.94, Ræder

<sup>115</sup> 308.883, US. amb. til UD 19.9.95. Prosjektet omtalt her er vanndeklarasjonen som til slutt ble underskrevet av partene i 1996.

<sup>116</sup> 308.883-4, bind 1. Notat 10.10.94, Hansen

<sup>117</sup> 308.883-4, bind 1. Kurtzer til Egeland 30.8.94 (inkl. svarbrev Egeland-Kurtzer)

<sup>118</sup> 308.883-4, bind 1. Notat 2.9.94, Ræder

finne løsninger på problemene fulgt opp og målene deres oppnådd ettersom Norge klart visste hvilken betydning vannspørsmålet hadde for fredsforhandlingene?

Istedenfor at det skjedde en undervurdering av vannspørsmålets relevans, var tilfellet heller at det skjedde en, formodentlig, tilsiktet overvurdering av effekten de norske prosjektene, under CESARs ledelse, hadde. Alt i alt ble det satt i gang fem større prosjekter av WFED/CESAR som inkluderte Israel og PLO mens de jobbet på kontrakt for UD. Prosjektene skulle i det store og hele føre til økt enighet og samarbeid rundt vannforsyning og -tildeling. Likevel kan man sette mange av prosjektene i et kritisk lys, etter å ha sett nærmere på hva de forskjellige prosjektene faktisk oppnådde. Prosjektene var en viktig del av at kommunikasjonskanalene mellom israelerne og palestinerne, samt de andre sentrale aktørene i konflikten, ble holdt åpne. Atlas I og de regionale komparative studiene var fremtredende faktorer i at samtalen ble ført videre. De komparative studiene førte så til at vanddeklarasjonen til slutt ble undertegnet i 1996, og på denne måten, med de påfølgende prosjektene som Waternet og til slutt arbeidet med palestinsk vannlovgivning, ble arbeidet i vanngruppen videreført. Men foruten å fremme kommunikasjon og samarbeid mellom partene, hadde prosjektene konkrete mål som i de aller fleste tilfeller ikke ble nådd. Til tross for dette ble alle prosjektene av Norge belyst som store gjennombrudd, som hadde hatt stor innvirkning på situasjonen i Midtøsten.

Det var klart at Norge følte på et press for å vise resultater av arbeidet i den multilaterale arbeidsgruppen på vannressurser. Der Oslo-kanalen hadde vært en hemmelig prosess, hadde ikke kommunikasjonen rundt vanntildeling det samme hemmelighetsholdet. Dermed var fallhøyden større, og det ble enda viktigere å ha resultater å vise til kontinuerlig i prosessen. På denne måten kunne UD vise at det norske arbeidet hadde nytteverdi. Dermed kan prosjektenes utfall og resultater ha blitt tillagt en mye større betydning og bruksverdi for partene enn det de i virkeligheten hadde. Atlas I ble fremhevet som et gjennombrudd som hadde gitt partene et felles fakta- og datagrunnlag å bruke videre. Atlaset ble aldri brukt i videre forhandlinger. De komparative studiene skulle gi oversikt og få direkte politiske konsekvenser. Studien ble likevel kritisert for å ha blitt utført før palestinsk vannlovgivning var på plass, og studiene spilte sin største politiske rolle i det at de var en viktig del av prosessen mot å få underskrevet den senere vanddeklarasjonen. Dette kan omtales som en politisk konsekvens, men likevel ble også vanddeklarasjonen på sin side både før, under og etter undertegnelse sterkt kritisert fra flere hold, spesielt Jordan.

Den største drivkraften bak deklarasjonen var helt klart Norges ønske om å ha noe håndfast å vise til. Vanddeklarasjonen hadde vagt språk og tok ikke hensyn til daværende



fordelingsrutiner på vann som det rådet stor uenighet rundt. Dermed kunne den ikke anvendes på de mest fundamentale problemene i regionen. Dette til tross, ble avtalen fremhevet som historisk og som en av de største norske bragdene i Midtøsten siden underskrivelsen av selve Oslo-avtalen. I en rapport fra CESAR til UD etter et møte i vanngruppen, ble det blant annet diskutert hvordan CESAR kunne sikre seg jordansk undertegnelse av vannavtalen. Der blir det slått fast at hvis det skulle vise seg vanskelig å få avtalen undertegnet fra jordansk hold, ville det synes «riktig å gå offentlig ut med presentasjon av ‘vanndeklarasjonen’ som et akseptert grunnlag for videre samarbeid». <sup>119</sup> Dette skulle kombineres med en offisiell overrekkeelse av vannatlas utarbeidet av CESAR. Som det blir skrevet i innledningen til rapporten ville man på den måten «få en relativt stor politisk oppmerksomhet om norsk engasjement innen [vannsektoren]». <sup>120</sup> Dette viser hvor viktig Norge anså det at vanndeklarasjonen ble underskrevet. Bare slik kunne deklarasjonen bli vist fram som et fremskritt. Waternet var tross alt et av de mest håndfaste prosjektene CESAR satte i gang. Likevel tok det ikke lang tid før systemet sviktet og ikke lenger var operasjonelt for Jordan og palestinerne. Til syvende og sist var det kun Israel som nøt godt av Waternet initiativet, og et prosjekt som lå an til å ha stor nytteverdi (og var ønsket av alle parter) falt sammen før det hadde fått vist sitt potensiale.

Norges behandling av vannspørsmålet kan forklares gjennom det asymmetriske maktforholdet som eksisterte mellom særlig israelerne og palestinerne og Norges egne interesser og rykte som fredsnasjon. Norges anseelse som fredsnasjon var også uløselig knyttet til det asymmetriske maktforholdet som fulgte inn i fredsarbeidet. Som nevnt innledningsvis kunne Norge beskrives som en svak og partisk mekler. Norge hadde liten makt sammenlignet med andre stater og hadde tradisjonelt sterke bånd til Israel. Israelerne sto mye sterkere enn palestinerne, og dette gjorde at Israel i stor grad kunne påvirke hvilke temaer som ble satt på dagsorden i fredsforhandlingene. Dersom Israel ikke ville behandle en sak, ble heller ikke saken behandlet. Norge kunne heller ikke presse Israel til å inngå kompromisser eller ta stilling til problemer dersom Israel nektet. Dette førte til at de israelske «røde linjene» måtte godtas og tas hensyn til dersom det skulle bli fredssamtaler. Skulle Norge kunne fortsette å inneha sitt rykte som vellykket fredsmekler i Midtøsten, måtte forhandlingene skje på Israels premisser. Derfor kan behandlingen av vannspørsmålet og grunnen til at mange av prosjektene ikke ble fulgt opp forklares med at slik virksomhet kunne sette Norges rykte som

---

<sup>119</sup> 308.883, «Rapport fra styringsgruppen ...» (CESAR til UD 5.3.96)

<sup>120</sup> Ibid.

fredsmekler i fare. Om prosjektenes resultater var faktiske seire eller ikke, var det uansett i Norges favør at selv det minste fremskritt eller resultat ble fremstilt som en stor bragd. Det viktigste for Norge var at ethvert prosjekt og ethvert utfall ble vinklet som seire, for dette styrket Norges rykte som fredsmekler og ga Norge innpass og innflytelse globalt. På denne globale arenaen kunne de også fremme norske egeninteresser. Dermed var det bedre for Norge å høste seire der de så det mulig, og deretter la sakene ligge. Eksempelvis kan dette sies å ha vært tilfellet med vanddeklarasjonen. Hvor stor betydning «seirene» hadde – om de så var seire i det hele tatt – var ikke for syns skyld like viktig.

## **Epilog – Hvordan bruke masteroppgaven i undervisningssammenheng**

Denne oppgaven har tatt for seg hvordan norsk utenrikspolitikk vurderte og behandlet vannspørsmålet i fredsforhandlinger, samt hvordan Norge tok stilling til vannfordelingsspørsmålets rolle som et skritt på veien mot en varig fred mellom Israel og den palestinske stat. Epilogen vil se nærmere på og argumentere for hvordan denne oppgaven kan anvendes i, og hvorfor den har relevans for, undervisning i skolen. Oppgavens tema og metode vil bli sett i sammenheng med kjerneelementer og kompetansemål i historiefaget i tillegg til de overordnede målene for grunnopplæring. Etter redegjørelse for oppgavens relevans for skolefagets formål, vil det skisseres et forslag til et undervisningsopplegg basert på masteroppgavens tema og funn. Det vil også vurderes hvilke utfordringer som kan følge med undervisningsopplegget, og hvilke hensyn som må tas. Ettersom temaet sammenfaller best med periodiseringen for pensum på vg3-trinnet, vil undervisningsopplegget ta utgangspunkt i læreplanen for vg3 i historie.<sup>121</sup>

### **Læreplan, kjerneelementer og kompetansemål i historie for vg3**

Fagfornyelsen er navnet på prosessen med å utvikle og innføre nye læreplaner i Kunnskapsløftet fra 2006. De nye læreplanene for grunnskole og videregående opplæring ble fornyet og vedtatt i 2020, og ble på enkelte trinn tatt i bruk rett etter implementering. Fra august 2022 vil de nye læreplanene i historie for vg3-trinnet også være gjeldende.<sup>122</sup> I en stortingsmelding tilknyttet fagfornyelsen blir det slått fast at «Et samfunn i endring krever [...] en skole som fornyer seg».<sup>123</sup> Dermed skulle det skje en fornyelse av fagene i skolen som skulle gi elevene større grad av dybdeløring og forståelse. Fornyelsen skulle være en prosess, og bygge videre på Kunnskapsløftet (K06) for å sikre kontinuitet for både lærere og elever. Dermed skulle innføringen av nye læreplaner skje trinnvis med tilstrekkelig av tid for å ivareta en bred involvering av læreplanene i skolen.

Generelt sett kan de nye læreplanene beskrives som mer åpne enn læreplanene i K06.

Overordnet del av læreplanverket gir retning for opplæringen i fag og beskriver grunnsynet som skal prege pedagogisk praksis i grunnopplæringen. Denne delen av læreplanverket tar

---

<sup>121</sup> Her velges det å ta utgangspunkt i den nye læreplanen i historie (LK20) for vg3, til tross for at denne fortsatt er i innføringsfasen. Dette er fordi læreplanene vil være gjeldende fra august 2022, og fordi overordnet del av læreplanverket (som også tas i bruk i denne epilogen) ble innført for alle trinn skoleåret 2020-21. I tillegg er kompetansemålene til denne læreplanen er bredere enn til læreplanen fra Kunnskapsløftet (K06).

<sup>122</sup> Kunnskapsdepartementet (2019). Læreplan i historie (HIS01-03). Fastsatt som forskrift. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020.

<sup>123</sup> St.meld. nr. 28 (2015-2016). *Fag – Fordypning – Forståelse — En fornyelse av Kunnskapsløftet*.

også for seg opplæringens verdigrunnlag. Blant disse verdiene heves blant annet kritisk tenkning, etisk bevissthet, evne til å stille spørsmål og utforske, klima- og miljøbevissthet, elevmedvirkning, og forståelse av demokrati i praksis, frem. Fagfornyelsen åpner også for at læreren i større grad kan bruke egen kompetanse til å tilpasse undervisning, og dette har ført til endringer i hva som blir undervist og hvordan undervisningen legges opp. Med bredere kompetansemål, har læreren i større grad mulighet til å bestemme hva som skal være utgangspunkt for undervisningen. På denne måten skal de nye kompetansemålene også tilrettelegge for at det skjer dybdelæring og ikke kun overflatelæring.

I historiefaget legger fagfornyelsen stor vekt på elevenes mulighet til å utvikle historiebevissthet, kildekritisk bevissthet og evne til å se seg selv som «historieskapte og historieskapende med en fortid, nåtid og framtid.»<sup>124</sup> I kunnskapsløftet beskrives historiefagets to hovedområder som «historieforståelse og metoder» og «samfunn og mennesker i tid».<sup>125</sup> I den nye læreplanen har derimot hovedområder blitt gjort om til «kjerneelementer». I kjerneelementene fremheves «Historiebevissthet» frem som et eget element, i tillegg til «Utforskende historie og kildekritisk bevissthet», «Historisk empati, sammenhenger og perspektiver» og «Mennesker og samfunn i fortid, nåtid og framtid».<sup>126</sup>

I forhold til undervisning basert på denne oppgavens tema, blir spesielt tre av de fire kjerneelementene i den nye læreplanen i historie sentrale. Under punktet om historiebevissthet fremheves det at elevene «utvikler historiebevissthet ved å arbeide utforskende med historie, opparbeide [seg] en kildekritisk kompetanse og kunne se ulike perspektiver [...] i faget.»<sup>127</sup> Gjennom direkte arbeid med kilder vi elevene kunne opparbeide seg kildekritisk kompetanse ved at de jobber utforskende med historie. Under punktet om utforskende historie og kildekritisk bevissthet nevnes det at elevene «skal kunne innhente, tolke og bruke historisk materiale som kilder i egne historiefremstillinger» samt avgjøre hva kildematerialet kan brukes til og om det kan kaste lys over spørsmålene vi stiller.<sup>128</sup> Ved å vurdere om en kilde kan si dem noe om spørsmålet de stiller og arbeide med å tolke ulike kilder, vil elevene jobbe kildekritisk med historie. Til slutt blir det i punktet om mennesker og samfunn i fortid, nåtid

---

<sup>124</sup> Kunnskapsdepartementet (2019). Læreplan i historie (HIS01-03). Fastsatt som forskrift. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020.

<sup>125</sup> Kunnskapsdepartementet (2006). Læreplan i historie (HIS01-01). Fastsatt som forskrift. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2006.

<sup>126</sup> Kunnskapsdepartementet (2019). Læreplan i historie (HIS01-03). Fastsatt som forskrift. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020.

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Ibid.

og framtid fremhevet at elevene «skal opparbeide seg innsikt i og oversikt over [...] viktige temaer og perioder i norsk og internasjonal historie gjennom arbeid med store spørsmål.» Tilknyttet denne oppgaven vil et relevant stort spørsmål være: *hvordan/hvorfor fikk Norge stempelen som fredsnasjon?* Norges humanitære historie som fredsnasjon er en stor del av den norske nasjonalidentiteten og Norges rykte i internasjonal sammenheng. Et slikt spørsmål legger opp til refleksjon og kildekritisk bevissthet hos elevene, og et stort spørsmål som dette legger opp til at flere slutninger kan kommes frem til. Dette vil stimulere til diskusjon og samtale, som igjen vil gjøre at elevene jobber utforskende og kildekritisk med historie.

Flere kompetansemål kan være relevante å trekke inn med tanke på temaet undervisningsopplegget skal basere seg på. I fagfornyelsen bærer kompetansemålene preg av mer generell ordlyd enn de gjorde i Kunnskapsløftet fra 2006. Dette gjør at det legges færre føringer på læreren med tanke på hvilken inngangsmetode som skal brukes for å oppfylle kompetansemålet. Læreren står med andre ord friere til å velge selv hvilken innfallsvinkel den ønsker å ta til temaet. Undervisningsopplegget vil basere seg på to av kompetansemålene for den nye læreplanen, i tillegg til et punkt fra overordnet del om bærekraftig utvikling, som passer oppgavens tematikk.

Det første kompetansemålet går på at elevene skal kunne «drøfte bakgrunnen for verdenskrigene og et utvalg andre sentrale kriger eller konflikter, og reflektere over om fredsslutninger har bidratt til å skape fred og forsoning».<sup>129</sup> Her er det særlig ordlyden *andre sentrale kriger eller konflikter og reflektere over om fredsslutninger har bidratt til å skape fred* som blir relevant, siden oppgavens hovedfokus er på hvordan norsk utenrikspolitikk behandlet vannspørsmålet i fredsforhandlinger mellom Israel og den palestinske stat. Det andre kompetansemålet som vil brukes for undervisningsopplegget er at elevene skal kunne «analysere hvordan framstillinger av fortiden har blitt brukt i Norge for å skape nasjonal identitet og drøfte hvilke virkninger dette har hatt for ulike grupper».<sup>130</sup> Siden Norge var en sentral aktør i fredsforhandlingene i Midtøsten, fikk landet også et forsterket rykte som fredsnasjon – spesielt etter Osloavtalen i 1993. I tillegg til å fra før ha en sterk humanitær tradisjon, kan det argumenteres for at fredsnasjonsstempelet på mange måter har blitt en del av Norges nasjonale identitet. Dermed vil også dette kompetansemålet være sentralt å trekke inn i undervisningen. Til slutt vil det også kunne være relevant å forankre

---

<sup>129</sup> Kunnskapsdepartementet (2019). Læreplan i historie (HIS01-03). Fastsett som forskrift. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020.

<sup>130</sup> Ibid.

undervisningsopplegget i et av de overordnede målene for undervisning. «Bærekraftig utvikling» blir i overordnet del av læreplanen fremhevet som et tverrfaglig tema som skal gi elevene økt forståelse av sammenhengen som finnes mellom sosiale, økonomiske og miljømessige forhold.<sup>131</sup> Temaet rommer problemstillinger som blant annet kan knyttes til miljø og klima, fordeling av ressurser og konflikter. Sammenhengen mellom disse er noe det legges vekt på at elevene skal lære om i skolen. Dette punktet kan delvis slås sammen med kompetansemålet i historiefaget om at elevene skal kunne «vurdere hvordan mennesket har forholdt seg til naturen, forvaltet og brukt ressurser og bruke historiske perspektiver i samtale om bærekraftige løsninger».<sup>132</sup> Siden oppgaven spesielt tar utgangspunkt i hvordan fordelingen av vann – en særdeles viktig naturressurs – ble tatt hensyn til og behandlet i fredsforhandlingene, er det relevant å trekke linjer til et miljøperspektiv og se på historiske perspektiver i samtale om bærekraftige løsninger. Vannet var en viktig faktor, og en ressurs det var – og er – knapphet på i Midtøsten. Derfor er det hensiktsmessig å vurdere sammenhengen som eksisterte mellom fordeling av ressurser, konflikt og konfliktløsning.

### **Undervisningsopplegg**

Undervisningsopplegget er laget for å vise hvordan oppgaven har relevans for og kan brukes i undervisning, og tar utgangspunkt i oppgavens tematikk. Opplegget vil bygge på elementene og kompetansemålene presentert ovenfor.

Opplegget vil ha fokus på dybdelæring og arbeid med kilder. Det skal gi elevene et innblikk i hvordan vann ble tatt hensyn til i fredsforhandlingene mellom Israel og den palestinske stat og legge opp til diskusjon rundt Norges rolle som fredsnasjon. Siden temaet for økten er nokså spisset, forutsettes det at elevene har vært igjennom en forarbeidsøkt i forkant av timen. I denne forarbeidsøkten skal elevene ha fått oversikt over hva slags rolle Norge hadde internasjonalt etter andre verdenskrig, samt en innføring i Midtøsten-konflikten. Dette inkluderer Norges rolle i fredsarbeidet tilknyttet konflikten spesielt gjennom Oslo-prosessen. Forarbeidsøkten vil sørge for at elevene fra før har en viss overflatekunnskap om temaet som de kan bygge videre på i dybdelæringsøkten.

Opplegget vil sentrere rundt det store spørsmålet: *Hvordan/hvorfor har Norge fått stempel som fredsnasjon?*, som vil være med på å problematisere hvilke drivkrefter som lå bak Norges

---

<sup>131</sup> Kunnskapsdepartementet (2017). Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020

<sup>132</sup> Kunnskapsdepartementet (2019). Læreplan i historie (HIS01-03). Fastsatt som forskrift. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020.

engasjement internasjonalt. Norge hadde en sterk humanitær tradisjon, og gjennom Oslo-avtalen – som var den første avtalen med gjensidig anerkjennelse mellom Israel og PLO – hadde Norges rykte som fredsnasjon blitt mer styrket enn noensinne. Likevel hadde Norge også mye å vinne på å ha et slikt rykte internasjonalt. Norge hadde verken størrelse eller makt, men et rykte som vellykket fredsmekler ga Norge innpass i internasjonal sammenheng, og en stemme i forhandlinger. Dermed fikk Norge en slags påvirkningskraft gjennom ryktet som fredsnasjon. Ved å problematisere hvilke drivkrefter som lå bak Norges internasjonale engasjement og videre hvordan Norge behandlet vannspørsmålet, vil det legges opp til at elevene kan jobbe utforskende og kildekritisk med historie. Dette kan videre knyttes opp mot kjerneelementene i historiefaget og kompetansemålet om at elevene skal kunne «analysere hvordan framstillinger av fortiden har blitt brukt i Norge for å skape nasjonal identitet og drøfte hvilke virkninger dette har hatt for ulike grupper»<sup>133</sup>.

Undervisningsopplegget tar utgangspunkt i at elevene skal utforske tre forskjellige kilder som alle omhandler underskrivingen av vanddeklarasjonen i 1996. Gjennom et fokusert og intensivt arbeid med kilder, er målet for timen at elevene skal oppnå dybdeløring. Erik Lund fremhever at verken kvantitet eller tidsfaktor nødvendigvis har en innvirkning på om det foregår dybdeløring. Han viser til læringspsykologisk forskning som fremhever at «dybdeløring innebærer at elevene bruker sin evne til å analysere, løse problemer og reflektere over egen læring til å konstruere en varig forståelse»<sup>134</sup> og at overflateløring må erstattes av «en dyptgående behandling av færre emner som tillater at nøkkelbegreper [...] blir forstått».<sup>135</sup> Nøkkelbegreper i historie er metabegreper i den forstand at de utgjør historiefagets begrepsmessige rammeverk. Eksempler på nøkkelbegreper er *kilde*, *endring*, *historisk beretning* og *historisk empati*. Derfor kan arbeid med et utvalg av kilder som det arbeides konsentrert og engasjert med i løpet av en skoletime, gi elevene økt forståelse for nøkkelbegrepene i historiefaget, for eksempel hva en kilde er og hva kildekritisk bevissthet er. Et opplegg som skissert her vil dermed være dybdeløring på 90 minutter.

Kildene elevene skal vurdere er forskjellige typer skriftlige kilder: et brev, et møtereferat og en avisartikkel. Alle kildene omtaler vanddeklarasjonen fra 1996 som skulle fremme samarbeid og enighet rundt fordeling av vann mellom Israel, Jordan og de palestinske

---

<sup>133</sup> Kunnskapsdepartementet (2019). Læreplan i historie (HIS01-03). Fastsatt som forskrift. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020.

<sup>134</sup> Lund, Erik. 2019. *Historiedidaktikk: en håndbok for studenter og lærere*. Oslo: Universitetsforlaget, 64

<sup>135</sup> National Research Council. 2001. *How Students Learn*. Washington: The National Academies Press. I Lund. 2019. *Historiedidaktikk*, 64

territoriene, men fra forskjellige synspunkter. Alle kildene er fra februar 1996, som var da vanndeklarasjonen ble undertegnet i uoffisiell forstand. Målet med timen er at elevene skal analysere kildene og reflektere over de forskjellige synspunktene kildene formidler av samme hendelse. Dette vil videre stimulere til utforskende samtale i grupper, oppfulgt av en plenumsamtale, der kildenes forskjeller og likheter vil gi elevene et større og mer komplekst bilde av vanndeklarasjonen og avtalens konsekvenser. Dette vil igjen kunne dras tilbake til det store spørsmålet om Norge som fredsnasjon. Undervisningsopplegget er tenkt til en dobbeltøkt på 90 minutter i historie på vg3-trinnet.

Siden kildene som elevene tenkt skal ta utgangspunkt i er primærkilder, er det viktig å ta hensyn til at elevene kan ha utfordringer med å forstå innholdet i kildene grunnet tung og uvant språkbruk. En kilde er i tillegg skrevet på engelsk, og dermed kan det spesielt være gunstig med en gjennomlesing av denne i plenum. Eventuelt kunne man også på forhånd ha oversatt denne kilden til norsk. Dermed kan det være hensiktsmessig at alle kildene gjennomgås ved oppstart av timen, sånn at innholdet er forstått hos alle elevene. Dette vil være en måte å tilpasse undervisningen slik at alle elever stiller med like forutsetninger til å forstå kildematerialet. Det kan også være hensiktsmessig å forklare kort om hva vanndeklarasjonen/vannavtalen var, for å gi elevene en kontekst til kildearbeidet.

## **Undervisningsplan**

Opplegget vil se ut som følgende:

### Kompetansemål:

- *drøfte bakgrunnen for verdenskrigene og et utvalg andre sentrale kriger eller konflikter, og reflektere over om fredsslutninger har bidratt til å skape fred og forsoning*
- *analysere hvordan framstillinger av fortiden har blitt brukt i Norge for å skape nasjonal identitet og drøfte hvilke virkninger dette har hatt for ulike grupper*

### Læringsmål /mål for timen:

- bruke og sammenligne ulike skriftlige kilder
- reflektere over om Oslo-prosessen har bidratt til å skape fred og forsoning i Midtøsten/ gjøre rede for forskjellige sider og ståsted i konflikt og konfliktløsning
- reflektere rundt store spørsmål i historie: «hvordan/hvorfor fikk Norge stempelet som en fredsnasjon?» og vurdere hvordan nasjonal identitet skapes



### Hvordan timen skal gjennomføres:

Timen gjennomføres i form av et IGP-mønster. Dette går ut på at elevene starter arbeidet individuelt, deretter settes i grupper og utfører arbeidet gruppevis før arbeidet til slutt avsluttes i en plenumssamtale.<sup>136</sup> Første del av timen inngår i at elevene får utdelt tre forskjellige kilder som tar for seg vannavtalen fra 1996. Elevene leser først igjennom kildene individuelt hver for seg. Etter de har lest igjennom alle kildene, skal elevene deretter svare på spørsmål som vil gi dem en oversikt over kildene som skal brukes videre i arbeidet. Dette er spørsmål som går ut på hva slags kilder kildene er, når kildene er fra, om kildene er pålitelige og hva de sier/kan fortelle oss om vannavtalen og dens mottakelse. Kildene som skal bli sett nærmere på er et brev fra Norges tidligere utenriksminister Bjørn Tore Godal til den palestinske lederen Yasser Arafat, et referat fra et møte mellom Jordan ved den jordanske vannministeren og norske representanter angående vannavtalen fra den norske ambassaden i Amman til utenriksdepartementet og til slutt en avisartikkel fra Adresseavisen som omtaler underskrivingen av den nye vannavtalen.<sup>137</sup>

Etter elevene har lest igjennom kildene og svart på oversiktsspørsmålene, vil de settes sammen i grupper. I grupper skal elevene dele hva de har svart på kilde spørsmålene og eventuelle inntrykk de har fått av de forskjellige kildene. Dette vil sette i gang diskusjon, og føre til at elevene driver utforskende historie med kildearbeid, ettersom de skal dele det de selv har funnet ut og høre på hvordan andre elever har tolket samme kilde. Deretter skal elevene svare på diskusjonsspørsmål som gjelder for alle kildene. Diskusjonsspørsmålene er åpne for å ikke legge føringer på elevenes svar, og er blitt konstruert på en måte som gjør at elevene må argumentere både for og imot inntrykkene de har gjort seg. Her må elevene aktivt vurdere egne og andre elevers inntrykk av kildematerialet og ta stilling til hvordan kildene kaster lys over spørsmålene som blir stilt dem, noe som vil gjøre at elevene deltar i dybdelæring, lærer å utøve kildekritikk og dermed også opparbeider seg kildekritisk kompetanse.

---

<sup>136</sup> Helstad, Kristin; Per Arne Øiestad. 2015. «Klasseledelse – verktøy for ledelse og læring». Bedre skole, 4/2014

<sup>137</sup> To av disse kildene (brev og møterefertat) er materiale som er innhentet til akademisk bruk, og har blitt brukt til forskningsformål i arbeid med masterskriving. Dermed er det forbehold mot at disse kildene brukes i undervisningssammenheng. Det må eventuelt bli søkt om og godkjent at disse kildene kan distribueres i klasserom før opplegget utføres. Dersom man ikke får bruke kildene i undervisningssammenheng, kunne et alternativt opplegg gå ut på at elevene heller skal se på to eller flere kontrasterende avisartikler og sammenligne hvordan de fremstiller vannavtalen, og på denne måten problematisere det store historiske spørsmålet om Norge som fredsnasjon.

Etter elevene har diskutert og tatt stilling til diskusjonsspørsmålene i grupper, vil samtalen bli løftet til en plenumssamtale. Her vil gruppene dele det de har snakket om og inntrykk de har fått med resten av klassen. Plenumssamtalen skal utfolde seg naturlig, men lærer skal passe på at samtalen holder seg til det som skal diskuteres, samt problematisere ensretting av konklusjoner og passe på at flere sider av temaet blir belyst. Til slutt skal diskusjonen ta stilling til det overordnede historiske spørsmålet om Norge som fredsnasjon som skal basere seg på diskusjonen som ble løftet i grupper og i plenum.

### Spørsmål til kildene (besvares individuelt)

Brev fra Godal til Arafat:

- Hva slags kilde er det?
- Når er kilden fra?
- Hvem har skrevet brevet og hvem har mottatt brevet?
- Hva sier kilden/kan kilden fortelle oss om "vannavtalen"?
- Er kilden pålitelig? Hvorfor?

Referat fra møte om vannavtalen med jordansk vannminister:

- Hva slags kilde er det?
- Når er kilden fra?
- Hva sier kilden/kan kilden fortelle oss om "vannavtalen"?
- Er kilden pålitelig? Hvorfor?

Avisartikkel om vannavtalen:

- Hva slags kilde er det?
- Når er kilden fra?
- Hva sier kilden/kan kilden fortelle oss om "vannavtalen"?
- Er kilden pålitelig? Hvorfor?

### Diskusjonsspørsmål (diskuteres i grupper)

- Var vannavtalen en god avtale? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Hvorfor ble avtalen roset av Norge, men kritisert av Jordan?
- Hvorfor var det viktig for Norge at avtalen ble undertegnet?

### Kilder:

- Avisartikkel:

- Adresseavisen. «Oslo-avtale om vann.» Adresseavisen. 14.02.1996.  
<https://www.nb.no/items/4ebd9e41c26718572f50f733bd97ef0c?page=5&searchText=avtale%20vannressurser%20midt%C3%B8sten>.
- Møtereferat fra møte med den jordanske vannministeren Samir Kawar:
  - Utenriksdepartementets arkiv. 308.883, 2, Amman til UD 26.2.96
- Brev fra utenriksminister Bjørn Tore Godal til den palestinske lederen Yasser Arafat
  - Utenriksdepartementets arkiv. 308.883, 1, Godal til Arafat feb. (16.)2.96  
(likelydende til Barak+div)

#### Kildehensyn:

Siden kildene som er tenkt brukt i undervisningsopplegget er primærkilder, er det viktig å ta hensyn til at elevene kan ha utfordringer med å forstå innholdet i kildene. Dermed kan det være hensiktsmessig at kildene på forhånd blir gjennomgått/lest eller oversatt.

Et annet hensyn det er viktig å ta hensyn til er at det kreves godkjennelse av arkivet før primærkildene kan distribueres og brukes i undervisningssammenheng. Dersom dette ikke skulle være mulig, kan et forslag til alternativt opplegg være å finne andre avisartikler å sammenligne avisartikkelen fra Adresseavisen med, for eksempel en artikkel fra en jordansk avis. Da kunne spørsmålene sett på likhetene og forskjellene som kommer frem i artiklene som utgangspunkt for å diskutere hvordan avtalen fremstilles og hvorvidt det var en god avtale eller ikke.

#### **KILDELISTE**

Adresseavisen. «Oslo-avtale om vann.» *Adresseavisen*. 14.02.1996.

<https://www.nb.no/items/4ebd9e41c26718572f50f733bd97ef0c?page=5&searchText=avtale%20vannressurser%20midt%C3%B8sten>.

Aggestam, Karin; Anna Sundell-Eklund. 2014. «Situating Water in Peacebuilding: Revisiting the Middle East Peace Process». *Water International*, vol. 39 (1): 10-22.

Berchovitch, Jacob. 1997. «Conflict Management and the Oslo Experience: Assessing the Success of Israeli-Palestinian Peacemaking». *International Negotiation*, vol. 2 (2): 217-235.

Brooks, David; Julie Trottier. 2010. «Confronting water in an Israeli–Palestinian peace agreement.» *Journal of Hydrology*, vol. 382 (1): 103-114. DOI: 10.1016/j.jhydrol.2009.12.021.

Dale, Geir. 2000. *Grenser for alt: kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Spartacus Forlag AS.

Gray, Alice. 2009. «Water Development in the Palestinian Territories Since the Oslo Interim Agreement in 1995». *Water Policy*, vol. 11 (5): 525-536.

Helstad, Kristin; Per Arne Øiestad. 2015. «Klasseledelse – verktøy for ledelse og læring». *Bedre skole*, 4/2014. <https://utdanningsforskning.no/artikler/2014/klasseledelse--verktoy-for-ledelse-og-laring/?fbclid=IwAR00xmvBbjteOTUQ242J8c-8VEeTc2QT9ZUaGpV79u2izpoxuIyZZqMtV3Y>.

Kelman, Herbert C. 1997. «Some Determinants of the Oslo Breakthrough». *International Negotiation*, vol. 2 (2): 183-194.

Kruhaug, Nils-Inge. «Norge avsto fra å stemme.» *Dagsavisen*, 29.05.2021.

<https://www.nb.no/items/a30a8fbc8a0db5af9b9342888489cf32?page=19&searchText=palestina%20vannmangel>.

Kunnskapsdepartementet. 2006. Læreplan i historie (HIS01-01). Fastsatt som forskrift. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2006.

Kunnskapsdepartementet. 2017. *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del?kode=his01-03&lang=nob>.

- Kunnskapsdepartementet. 2019. *Læreplan i historie (HIS01-03)*. Fastsatt som forskrift. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. <https://www.udir.no/lk20/his01-03>.
- Lange, Even; Helge Pharo; Øyvind Østerud. 2009. *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk: Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*. Oslo: Unipub.
- Lonergan, Stephen C.; David B. Brooks. 2014. *Watershed: The Role of Fresh Water in the Israeli-Palestinian Conflict*. Ottawa: International Development Research Centre. [https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=PPCzQ3O3Yx0C&oi=fnd&pg=PT5&ots=41abVmjTnb&sig=40Y7t8yJS8nGYc6dL4aABarhs-Y&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=PPCzQ3O3Yx0C&oi=fnd&pg=PT5&ots=41abVmjTnb&sig=40Y7t8yJS8nGYc6dL4aABarhs-Y&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false).
- Lund, Erik. 2019. *Historiedidaktikk: en håndbok for studenter og lærere*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nissen, Ada. 2015. *The Peace Architects: Norwegian Peace Diplomacy Since 1989*. Ph.D.-avhandling. Universitetet i Oslo.
- Nordic Consulting Group; Claussen, Jens et al. 2004. *Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East funded by Norway*. Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- Pharo, Helge Ø.; Monika Pohle Fraser. 2008. *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*. Oslo: Unipub.
- Pharo, Helge Ø.; Monika Pohle Fraser. 2008. *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 2*. Oslo: Unipub.
- Pruitt, Dean G.; Jacob Berchovitch; William I. Zartman. 1997. «A Brief History of the Oslo Talks». *International Negotiation*, vol. 2 (2): 177-182.
- Pruitt, Dean G. 1997. «Ripeness Theory and the Oslo Talks». *International Negotiation*, vol. 2 (2): 237-250.
- Putnam, Linda L.; Martin Carcasson. 1997. «Communication and the Oslo Negotiations: Contacts, Patterns and Modes». *International Negotiation*, vol. 2 (2): 251-278.
- Rømming, Ellen. 2003. *Redskap eller aktør? Fafos rolle i norsk Midtøsten-politikk*. Oslo: Makt- og demokratiutredningens rapportserie, ISSN 1501-3065. Rapport 64, ISBN 82-92028-70-6.
- Skaalvik, Einar M.; Sidsel Skaalvik. 2018. *Skolen som læringsarena: selvoppfatning, motivasjon og læring*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Stene, Sofie Hove. 2011. *The Missing Link: Explaining the Absence of War over Water in the Middle East*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo.
- Stokke, Kristian. 2014. «Peace-building as Small State Foreign Policy: Norway's Peace Engagement in a Changing International Context.» *International Studies*, vol. 49 (3-4): 207-231. DOI: 10.1177/0020881714532334
- St.meld. nr. 28 (2015-2016). Fag – Fordypning – Forståelse — En fornyelse av Kunnskapsløftet.
- Trolldalen, Jon Martin. 1992. *International Environmental Conflict Resolution: The Role of the United Nations*. Oslo: World Foundation for Environment and Development.
- Tvedt, Terje; Kjersti G. Berg. 2001. *Utenrikspolitikk og vann i Midtøsten*. Bergen: University of Bergen.
- Waage, Hilde Henriksen. 2007. «The 'Minnow' and the 'Whale': Norway and the United States in the Peace Process in the Middle East.» *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 34 (2): 157-176. DOI: 10.1080/13530190701427917
- Waage, Hilde Henriksen. 2009. «Fredspolitik i Midtøsten.» I *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk: nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*, redigert av Even Lange, Helge Pharo og Øyvind Østerud, 157-208. Oslo: Unipub.
- Waage, Hilde Henriksen. 2013. *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*. Kristiansand: Cappelen Damm Akademisk.
- Waage, Hilde Henriksen. 2004. *'Peacemaking Is a Risky Business': Norway's Role in the Peace Process in the Middle East, 1993-96*. Oslo: International Peace Research Institute.
- Waage, Hilde Henriksen. 2008. «Et norsk mysterium – de forsvunne dokumentene fra fredsprosessen i Midtøsten.» *Historisk tidsskrift*, vol. 87 (2): 289-303.
- Waage, Hilde Henriksen. 2009. «Explaining the Oslo Backchannel: Norway's Political Past in the Middle East.» *The Middle East Journal*, vol. 56 (4): 597-615.
- Waage, Hilde Henriksen. 2000. «How Norway Became One of Israel's Best Friends.» *Journal of Peace Research*, vol. 37 (2): 189-211.

Wineburg, Sam. 2018. *Why Learn History (When It's Already on Your Phone)*. Chicago: The University of Chicago Press.

Wolf, Aaron T. 1997. «International Water Conflict Resolution: Lessons from Comparative Analysis». *International Journal of Water Resources Development*, vol. 13 (3): 333-366.

Zartman, William I. 1997. «Explaining Oslo». *International Negotiation*, vol. 2 (2): 195-215.

Zeitoun, Mark. 2012. *Power and Water in the Middle East: The Hidden Politics of the Palestinian-Israeli Water Conflict*. London: I.B. Tauris.

Zeitoun, Mark. 2009. «The Conflict vs. Cooperation Paradox: Fighting Over or Sharing of Palestinian-Israeli Groundwater?» *Water International*, vol. 32 (1): 105-120. DOI: 10.1080/02508060708691968

**Arkiv:**

Utenriksdepartementets arkiv, 25.11/19 t

25.11/19 v, bind 1

801.2 – Midt-Østen

308.883, saksnr. 95/00405

308.883-1, bind 1

308.883-4, bind 1 og 2

308.80, saksnr. 96/12679

