Dobbel forpliktelse eller dobbel standard?

– DET INTERNASJONALE SAMFUNNET OG SPØRSMÅLET
OM NASJONAL SELVBESTEMMELSE RETT I PALESTINA.

Fredsoppgjøret etter første verdenskrig ga startssignal til Israel/Palestina-konflikten slik vi kjenner den i dag. Rammene som ble lagt av seierherrene skapte fundamental uklarhet om retten til landet, en uklarhet som fortsatt preger den internasjonale debatten om en varig fredsløsning.

Nils Butenschøn er førsteamanuensis i internasjonal politikk, Norsk senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo.

TEKST: Nils Butenschön

FØRSTE VERDENSKRIG ER en viktig historisk innfallsport dersom vi ønsker å forstå det komplekse politiske spillet i og rundt dagens Midtøsten. De fleste forfattere, uavhengig av hvordan de fortolker historien for øvrig, er enige om at viktige premisser for de statsformasjoner og konfliktmønstre som avtegner seg i dag ble lagt under og spesielt etter første verdenskrig. Da gjennomførte de europeiske seiersmaktene en politisk reorganisering av regionen etter sammenbruddet i Det osmanske riket.¹ Denne nyordningen var et forsøk på å skape en regional politisk orden tilpasset stormaktenes egne strategiske interesser og de nye globale maktforholdene. Samtidig ble gamle konfliktrelasjoner brakt til overflaten og nye ble skapt. Et regionalt konfliktmønster tok form som siden har preget Midtøsten, og som fortsatt kan sies å være regionens største utviklingsproblem. Selvsagt er tiden før første verdenskrig også viktig for å forstå senere utviklingsmønstre, spesielt når det gjelder betydningen av lokale politiske tradisjoner. Men det er den bitre arven fra første verdenskrig og oppgjøret etter, som stadig synes å bryte ut i nye ødeleggende konflikter uten at regionen bringes nærmere en fredelig og positiv utviklingsdynamikk.

Det er dette komplekset historikeren Avi Shlaim² kaller 'det post-osmanske syndromet' i Midtøsten.³ Begrepet innebærer en forestilling om at Midtøsten har befunnet seg i en kontinuerlig krisetilstand siden første verdenskrig. Et slikt perspektiv må likevel ikke få oss til å betrakte politikk i Midtøsten som fastlåst, uforståelig eller irrasjonell. Jeg vil snarere understreke på følgende utsagn fra Shlaim når han i innledningen i en av sine bøker skriver: «For en vestlig observatør fremtrer den [dvs Midtøsten-regionen som subsystem i det internasjonale samfunnet] ofte som ikke bare ustabil, men irrasjonell og uforståelig fiendtlig, sydende av politisk ekstremisme og religiøs fanatisme. Politikk i denne regionen er virkelig kompleks, men kompleksitet bør ikke forveksles med irrasjonalitet. Evner vi å sette forholdene i regionen inn i sin rette historiske sammenheng vil visse mønstre og logiske trekk fremtre.»⁴

Poenget for Shlaim og andre som deler hans tilnærming er at nøkkelen til innsikt i dagens politiske mønstre i Midtøsten må søkes i det historiske samspillet mellom *ytre makter* på den ene siden og *lokale aktører* på den andre – enten det er snakk om regjeringer, enkeltherskere, generaler, klansledere, religiøse overhoder, geriljaledere eller oljemagnater. Dette samspillet har sin egen logikk, og slik Shlaim ser det har rammene og premissene i det store og hele vært lagt av stormaktene, spesielt i de kritiske fasene rundt de regionale krigene.

Jeg skal i det følgende ganske kort ta for meg ett utviklingsmønster, Israel/Palestina-konflikten, hvor stormaktene har spilt en avgjørende rolle – ikke ved å ha skapt en bestemt regional orden, men en kronisk uorden.

To begreper om selvbestemmelsesrett

Ser vi på det internasjonale samfunnets håndtering av Palestina-spørsmålet i et historisk perspektiv, fra behandlingen i Folkeforbundet tidlig på 1920-tallet til det såkalte 'Veikartet for fred' som USA, FN, EU og Russland ('Kvartetten') har stilt seg bak siden 2003, fremkommer det et mønster i beskrivelsen av selvbestemmelsesretten til Palestina. Det som karakteriserer denne beskrivelsen er en fundamental tve-tydighet når det gjelder grunnleggende rettighetskrav til landet. I de sentrale historiske dokumentene som omhandler dette spørsmålet forankres selvbestemmelsesretten ikke bare i Palestinas egne innbyggere, slik selvbestemmelsesprinsippet tradisjonelt foreskriver, men også i en *ikke-territorial* befolkningskategori, det jødiske folk. Vi finner altså to prinsipielt forskjellige fortolkninger av begrepet om nasjonenes selvbestemmelsesrett i det samme folkerettslige grunnlagsmaterialet når det gjelder konflikten om retten til Palestina.⁵

De normative forutsetningene for og folkerettslige implikasjonene av denne tve-tydigheten er aldri blitt avklart av ansvarlige internasjonale organer, men har like fullt fulgt med som premisser for ethvert internasjonalt forsøk på å løse konflikten. Internasjonale aktører har tydeligvis forestilt seg at det ville være mulig å finne en praktisk-politisk løsning på konflikten uten først å måtte finne en løsning på den underliggende prinsipielle rettighetskonflikten. Den historiske forsoningen skulle komme som en følge av erfaringer med praktisk-politisk samarbeid og fredelig sameksistens. Slik tenkte britene på 1920-tallet, slik tenker amerikanere og nordmenn i dag. Men 13 år etter undertegning-

en av Oslo-avtalen (som bygget på slike forutsetninger) og med et veikart til fred som ikke synes å føre til målet, må det stilles grunnleggende spørsmål ved denne tilnærmingen.

Vi står overfor grunntrekk i Palestina-konflikten som er lite påaktet i den aktuelle debatten og som har sine forutsetninger i oppgjøret etter første verdenskrig og stormaktenes rivalisering om maktposisjoner i Midtøsten. Det ser ut til at det internasjonale samfunnets (spesielt stormaktenes) ønske om å imøtekomme sionistiske krav i Palestina uten samtidig åpent å fornekte prinsippet om folkenes selvbestemmelsesrett (som i dette tilfellet vil gjelde palestinerne) har bidratt og fortsatt bidrar til å vanskeliggjøre en fredelig politisk løsning av konflikten. Poenget er at begge parter fortsatt i dag mener seg (mest) folkerettslig berettiget til å forvalte landets nasjonale suverenitet, gjerne med henvisning til ulike fortolkninger av de samme dokumentene, og at en anerkjennelse av dette må ligge til grunn for et eventuelt kompromiss med motparten.

«Veikartet for fred». Noen forutsetninger

Den 10. november 2001 talte USAs president George W. Bush til FNs Hovedforsamling og erklærte at USA ville arbeide «mot en dag da to stater, Israel og Palestina, lever fredlig sammen innen sikre og anerkjente grenser, slik resolusjoner fra Sikkerhetsrådet oppfordrer til.» Gitt USAs forhold til staten Israel som garantimakt og landets generelle politiske tyngde i Midtøsten ble denne talen en viktig referanse for forsøkene på å få liv i den diplomatiske fredsprosessen i Midtøsten etter sammenbruddet i den såkalte Oslo-prosessen og utbruddet av den andre palestinske

intifada høsten 2000. Nå fantes det riktig nok ingen resolusjon fra Sikkerhetsrådet som fastslo prinsippet om to stater som løsning på den israelsk-palestinske konflikten, slik Bush hevdet. En slik resolusjon ble først vedtatt 12. mars 2002 der de svært generelle formuleringene fra talen til Bush blir gjentatt: Resolusjon 1397, foreslått av USA, støtter «en visjon for en region hvor to stater, Israel og Palestina, lever side om side innen sikre og anerkjente grenser.» Dette er første gang Sikkerhetsrådet positivt fastslår palestinernes rett til en egen stat. Den 24. juni samme år utbroderer Bush USAs betingelser for å støtte opprettelsen av en palestinsk stat ved blant annet å si at «det palestinske folket får nye ledere, nye institusjoner og sikkerhetsarrangementer med sine naboer».

Denne talen ble senere stående som referanse for utarbeidelsen av Veikartet for fred, for etableringen av den diplomatiske Kvartetten og for reformen av palestinske politiske institusjoner. Den 30. april 2003, dagen før Bush erklærer «mission completed» og seier i krigen mot Irak, offentliggjør Det hvite hus den endelige versjonen av Veikartet. Dermed håpet man å ha på plass et omfattende rammeverk for etablering av en palestinsk politisk enhet som kunne passes inn i den eksisterende politiske orden i regionen dominert av USA, Israel og USAs arabiske allierte, i første rekke Saudi-Arabia.

Veikartet var politisk forankret i Bushadministrasjonen, juridisk i Sikkerhetsrådet og diplomatisk i Kvartetten. Det trekker opp en detaljert tidsplan for gjennomføring av en endelig løsning av Palestina-konflikten i form av en tostatsløsning innen utgangen av 2005. Prinsippet var at partene skulle foreta gjensidige trekk under

overoppsyn og støtte av Kvartetten. Et sterkere fundament for en fredsstrategi skal man trolig lete lenge etter. Men i skrivende stund, februar 2006, har ikke en gang første trinn i Veikartet blitt implementert. I stedet lanserte Israels statsminister Ariel Sharon et alternativ, den såkalte «Disengagement plan», basert på ensidige israelske trekk, blant annet tilbaketrekking fra Gaza og bygging av en separasjonsmur på Vestbredden. Palestinerne svar i januar 2006 var å stemme inn den islamistiske organisasjonen Hamas som ny dominerende politisk kraft på palestinsk side. Prinsipper om gjensidighet, tillitskapende tiltak og forhandlinger synes fjernere enn på lenge.

Veikartet for fred bygger på Oslo-avtalen fra 1993 og senere inngåtte avtaler mellom Israel og PLO, men avviker fra Oslo-avtalen på tre viktige punkter:

- a) Eksplicit anerkjennelse av palestinernes rett til en egen «suveren, uavhengig, demokratisk og levedyktig stat» (en slik rett er ikke nevnt i Oslo-avtalen).
- b) Benevner Vestbredden og Gazastripen som 'okkuperte områder' (områdenes status er ikke definert i Oslo-avtalen) uten at den fremtidige statens grenser blir definert.
- c) Det er en plan utarbeidet av 'det internasjonale samfunnet', ikke et resultat av forhandlinger mellom partene eller med partene, slik tilfellet var med Oslo-avtalen. Det internasjonale samfunnet (Kvartetten) skulle også ha en aktiv rolle i gjennomføringen av planen.

Slik sett er teksten i Veikartet bedre enn Oslo-avtalen sett fra et palestinsk synspunkt og ut fra gjeldende folkerettslige standarder. Dette var trolig også nødvendig for at FN skulle kunne forplikte seg til planen. Sikkerhetsrådet har ved en rekke

anledninger karakterisert de israelske okkupasjonene fra 1967 som folkerettsstridige, og Generalforsamlingen vedtok lenge før Sikkerhetsrådets resolusjon i 2002 at det palestinske folket har rett til en egen stat i de okkuperte områdene, inkludert Øst-Jerusalem. Dette forklarer Israels grunnleggende skepsis til FN og ønske om å få til en løsning på siden av verdensorganisasjonen (slik Oslo-avtalen var et eksempel på). Veikartet ble riktig nok ikke utarbeidet som en ren FN-plan og vedtatt av Sikkerhetsrådet – hvilket hadde gitt den langt sterkere folkerettslig forankring og vært mer forpliktende, men bringer likevel Palestina-spørsmålet tilbake til FN som et internasjonalt felles anliggende.

FNs delingsplan for Palestina.

Noen forutsetninger

Den situasjonen som Veikartet beskriver er altså to folk med rett til nasjonal selvbestemmelse i dette landet, og i tråd med dette, to stater som skal leve ved siden av hverandre i fred og sikkerhet. Dette grepet var også hovedlinjen i FNs Delingsplan for Palestina fra 1947 (Hovedforsamlingens resolusjon 181), og vil for mange fortone seg som en nærliggende og tilforlatelig løsning på en århundregammel konflikt. Men symmetrien, likestillingen mellom partene som begge disse planene synes å bygge på, er bare tilsynelatende.

FN-vedtaket om delingen av Palestina og opprettelse av en jødisk stat i landet utløste borgerkrig i Palestina og deretter en regional krig i Midtøsten. Sett fra et arabisk synspunkt, der frigjøring fra koloniveldet sto høyt på dagsordenen, var vedtaket dypt urettferdig, et eklatant brudd på selvbestemmelsesprinsippet og en fortsettelse av den kolonialistiske overstyringen

av den politiske utviklingen i regionen. Israel vant krigen. Om lag halvparten av den palestinske befolkningen ble flyktninger og har aldri fått vende tilbake til hjemlandet. Israel utvidet sitt territorium i forhold til delingsplanen og fikk de grensene som i dag anses som statens internasjonalt anerkjente grenser (basert på våpenhvilelinjene fra 1949). At FNs delingsplan fikk så katastrofale følger kan ha flere årsaker, blant annet at FN ikke satte inn tilstrekkelige ressurser for å gjennomføre planen, men lot den væpnedde konflikten i landet utvikle seg ukontrollert. Et mer grunnleggende problem var at FN søkte å tvinge igjennom en politisk orden i Palestina uten å spørre landets befolkning til råds gjennom for eksempel en folkeavstemning. Nå kan man si at det ikke var nødvendig å innhente et slikt råd; man kjente godt til palestinernes motstand mot opprettelse av en jødisk stat i over 50 prosent av Palestina. Men da reises igjen spørsmålet: Hvem anså det internasjonale samfunnet på dette tidspunktet som Palestinas rettmessige befolkning?

Det historiske utgangspunktet:

Mandatsystemet

For å svare på det spørsmålet må vi hente opp trådene fra etableringen av Palestina-mandatet etter første verdenskrig. Det endelige vedtaket i Folkeforbundets råd i september 1923 var kulminasjonen av en lang og kronglete politisk og militær maktkamp om herredømmet i Midtøsten etter sammenbruddet i Det osmanske riket. På fredskonferansene etter krigen ønsket man et brudd med de dynastiske og flernasjonale imperiene som det habsburgske og det osmanske. Nasjonalstaten skulle være modellen for den nye verdensordenen, og

oppdeling av stater i de erobrede områdene skulle bygge på prinsippet om nasjonal selvbestemmelsesrett, spesielt i de europeiske områdene. For de ikke-europeiske områdene ble det gjort unntak av forskjellig grad som muliggjorde fortsatt europeisk dominans.

De arabiske delene av Det osmanske riket ble av Folkeforbundet definert som 'A-mandater'. Det innebar at det enkelte land ble anerkjent som et statsterritorium og at suvereniteten var forankret i landets befolkning, anerkjent som 'nasjoner'. Imidlertid ble disse landene ikke sett på som tilstrekkelig utviklet og modne til å kunne «stå på egne ben», slik det heter i artikkel 22 i Folkeforbundspakten. De måtte derfor inntil videre bli styrt med hjelp av en mer sivilisert og utviklet stat. Denne staten, mandatmakten (det vil si Storbritannia eller Frankrike), skulle hjelpe mandatlandet til å etablere et demokratisk politisk system og en økonomisk infrastruktur slik at uavhengighet kunne oppnås i overskuelig fremtid. Mandatinstitusjonen må betraktes som en post-kolonial ordning der kolonimaktene fikk mandat av Folkeforbundet – seiersmaktenes egen statssammenslutning – til å trekke disse landenes grenser og bygge opp infrastruktur, økonomi og politisk ledelse.

Storbritannia og Frankrike rivaliserte om herredømmet i regionen. Med utgangspunkt i krigsforløpet var det likevel klart at britene kom til å dominere det politiske spillet etter krigen. Men det var lenge uklart hvilke stater som skulle etableres innenfor hvilke grenser og med hvilket lokalt politisk lederskap. Under krigen hadde britene inngått innbyrdes motstridende og til dels hemmelige avtaler og løfter om slike spørsmål for å sikre støtte

til krigføringen. Det presise innholdet i disse avtalene er omstridt den dag i dag. For å si det enkelt: Til *araberne* hadde de lovet selvstendighet i de erobrede områdene med unntak av deler av Middelhavskysten tilsvarende dagens Libanon (av hensyn til Frankrike) og ut fra noen tolkninger også dagens Israel/Palestina (Hussein-McMahon-korrespondansen 1915–1916); med *franskmennene* inngikk de en avtale om å dele regionen mellom seg (Sykes-Picot-avtalen 1916), og til *sionistene* lovet de å støtte opprettelsen av et 'jødisk nasjonalhjem' i Palestina (Balfour-erklæringen 1917). Resultatet ble at Folkeforbundsrådet i grove trekk fulgte Sykes-Picot-avtalen når det gjelder oppdelingen av regionen og Balfour-erklæringen når det gjaldt Palestina-mandatet. Full selvstendighet ble bare anerkjent i Hijaz der britenes allierte Hussein, sharif av Mekka, hadde sitt sete.

Palestinas spesielle status: Grunnleggende rettighetsspørsmål forblir uavklart

Det sentrale punktet i vår sammenheng, som skiller Palestina-mandatet fra de øvrige, er at mandatforordningene introduserte særbestemmelser som skapte fundamental uklarhet om hvem som forvaltet retten til nasjonal selvbestemmelse i landet. Med henvisning til Balfour-erklæringen fra 1917 fikk mandatmakten i oppgave å legge forholdene til rette for opprettelse av et «jødisk nasjonalhjem» i Palestina under forutsetning (som også nevnes i Balfour-erklæringen) av at dette ikke måtte skade den ikke-jødiske befolkningens sivile og religiøse rettigheter. Det nevnes ikke at Palestina raskest mulig skulle gis full nasjonal selvstendighet, eller hva slags framtidig statsform som skulle utvikles,

bare at det skulle opprettes «selvstyrende organer» i landet. Dermed sikret Storbritannia seg et mer direkte styre i Palestina enn i andre mandatområder (en høykommissær med vide fullmakter ble utnevnt), og det var uklart når forutsetningene for nasjonal selvstendighet ville være til stede.

Det forelå ingen politisk eller juridisk definisjon av det nyoppfunne begrepet 'nasjonalhjem'. Heller ikke lokaliseringen av det var avklart, bortsett fra at det skulle opprettes «i Palestina»⁶. Tenkte man seg dette i form av autonome institusjoner, en eller flere kantoner eller delstater, en egen stat? De sivile og religiøse rettighetene til den eksisterende befolkningen skulle vernes, men denne folkegruppens nasjonale rettigheter blir ikke omtalt. Var det fordi slik omtale var unødvendig, da det her var snakk om landets eksisterende (ikke-jødiske) befolkning, eller lå det en implisitt delegitimering av palestinerne nasjonale rettigheter i landet innbakt i en slik formulering? Forvirringen blir ytterligere forsterket ved at mandatforordningene for de enkelte mandatområdene var underordnet Folkeforbundspakten artikkel 22, som bygger på det territoriale selvbestemmelsesprinsippet, noe som altså skulle innebære at rettighetskrav fra en ekstern gruppe (i dette tilfellet jøder ikke bosatt i Palestina) måtte underordnes rettighetene til den eksisterende befolkningen i landet.

Sionistene hadde helt siden århundreskiftet arbeidet for å få en stormakt til å støtte deres krav på Palestina. Lederen av Verdens Sionistorganisasjon Chaim Weizmann var stasjonert i England under krigen og opparbeidet nære forbindelser til sentrale personer i den britiske regjeringen. Statsminister Lloyd George og utenriksminister Arthur Balfour var klare støt-

tespillere og fikk regjeringen med seg på å støtte sionistiske målsettinger i Palestina selv om disse, som sagt, ikke var klart definert. Poenget var at mange – både fra et jødevennlig og jødefiendtlig utgangspunkt – så omfattende bosetting av jøder utenfor Europa, og gjerne i Palestina, som et mulig viktig bidrag til å løse jødeproblemet i Europa. I Balfour-erklæringen begrunnes etableringen av det jødiske nasjonalhjemmet med at dette er en rett jødene har med henvisning til deres historiske tilknytning til landet. Dermed reises umiddelbart en rekke spørsmål, blant annet: Er dette en type rettighet som enhver folkegruppe som på et historisk tidspunkt har dominert et geografisk område skal kunne påberope seg, eller er det en rett som unikt gjelder for jødene i forhold til Palestina? Og hvordan skal denne retten veies mot rettighetene til den ikke-jødiske befolkningen som faktisk bor i det utpekte landet?

Med mandatordningen, endelig vedtatt i september 1923, hadde Palestina altså fått annen status enn de omkringliggende landene, og uklar framtid. Seiersmaktene fra verdenskrigen hadde påtatt seg et særlig ansvar for landets politiske utvikling ved å legitimere et settler-kolonialt prosjekt uten den klassiske legitimeringen av slike prosjekter basert på kolonimaktens *annektering* av erobret område. Etter verdenskrigen og introduksjonen av selvbestemmelsesprinsippet ble slik annektering ikke lenger sett som legitimt. Folkeforbundets anerkjennelse av at jødene har nasjonale rettigheter i Palestina var basert på premisset om jødene historiske tilknytning til landet. Som utgangspunkt for å bygge en stat reiste dette et fundamentalt spørsmål som ikke ble besvart: Hvem utgjorde *egentlig* landets rettmessige befolkning? Det vil si, hvem

representerte det kollektive selvet som skulle kunne kreve retten til å forvalte Palestinas nasjonale suverenitet? På dette tidspunktet (1922) utgjorde jødene om knapt 13 prosent av befolkningen i Palestina, hvorav et flertall var nyankomne som følge av sionistisk kolonisering.⁷ Et selvbestemmelseskrav kunne åpenbart ikke baseres på en så liten og svakt forankret befolkningsgruppe. I Europa var det imidlertid vanlig, som vi vet, å se på jødene som en særlig atskilt gruppe som ikke hørte naturlig til i de enkelte europeiske nasjoner, selv om emansipasjonen var kommet langt rundt første verdenskrig. Knyttet sammen med kristen-kulturelle beretninger om jødernes historie i Palestina kan man forklare tidstypiske holdninger av den typen utenriksminister Arthur Balfour og statsminister Lloyd George representerte og som i sin konsekvens var åpenbart rasistiske. De mente at jødernes krav på Palestina hadde større «historisk tyngde» enn den innfødte befolkningens krav om nasjonal selvstendighet.⁸

Mandatet åpnet for etnisk kamp om folkeflertallet

Men slike formuleringer kom selvsagt ikke inn i noe offisielt dokument og palestineres hjemstavnsrett i deres eget land ble aldri eksplisitt fornekta i erklæringer fra fredskonferansene eller i Folkeforbundets dokumenter. Som mandatområde var Palestina å betrakte som en proto-stat, et statterritorium. Som dette kunne territoriets innfødte befolkning i det lange løp ikke hindres i å hevde sin rett til nasjonal selvbestemmelse. Med mandatordningen for Palestina kan man si at det internasjonale samfunnet introduserte en dobbelt og internt motsetningsfylt forpliktelse overfor

sionistene på den ene siden og palestinerne på den andre. Sionistenes mulighet til å vinne kampen om å forvalte selvbestemmelsesretten var å få organisert masseinnvandring av jøder slik at de med basis i et flertall av befolkningen og med henvisning til det allment anerkjente territorielle selvbestemmelsesprinsippet kunne kreve selvstendighet for Palestina som en jødisk stat. Siden den gang har kampen om å dominere Palestina demografisk vært et av konfliktenes grunntrekk.

I mellomkrigstiden økte den jødiske innvandringen til Palestina sterkt, spesielt etter at nazistene kom til makten i Tyskland. Etter hvert som sionistene økte sine bosettingsområder i Palestina med uttalte mål om å overta hele eller deler av landet for jødiske formål økte også konflikten med den innfødte befolkningen. Som mandatmakt søkte britene å legge til rette for en (begrenset) jødisk bosetting og nasjonsbygging og samtidig få palestinerne med på å akseptere dette som premisser for landets videre utvikling. På det grunnlaget nektet palestinerne konsekvent å gå inn i de politiske institusjonene som britene hadde satt opp. I 1947, da britene ga opp sitt Palestina-mandat etter gjentatte forsøk på å finne en fredlig løsning på konflikten, var den jødiske andelen av befolkningen kommet opp i cirka en tredjedel.

FN som Folkeforbundets arvtaker

Som Folkeforbundets arvtaker overtok FN nå ansvaret for Palestina. I FN-pakten var folkesuverenitetsprinsippet mer eksplisitt formulert enn i Folkeforbundspakten, og spørsmålet var hvordan man kunne formulere en løsning som reflekterte denne utviklingen. Flertallet i FN-komiteen som fikk i oppgave å legge fram en løsning,

foreslo å dele landet i to stater, en jødisk og en arabisk samt at Jerusalem-området skulle bli et FN-styrt *corpus separatum*, slik at den jødiske staten ville dekke 56 prosent av territoriet og få om lag 51 prosent jødisk befolkning, den arabiske staten ville få 99 prosent arabere. På denne måten kunne man si at de to statene fikk identitet som reflekterte folkeflertallet. Mange, spesielt i Vesten, så dette som en balansert løsning. Fra palestinsk synspunkt var løsningen helt uakseptabel da de mente at over halvparten av landet her ble gitt til en settlerkolonial befolkning påtvunget dem under et imperialistisk regime uten støtte i befolkningen. Palestinerne ble ikke tatt med på råd, Generalforsamlingen vedtok delingsplanen med knappst mulig flertall 29. november 1947 (resolusjon 181). Slik videreførte man prinsippet i Balfour-erklæringen og mønsteret fra mandattiden, nemlig at statsutviklingen i Palestina skulle ha som en grunnpremiss muligheten for oppbygging av jødiske nasjonale institusjoner, i siste instans en stat. Dette hensynet var overordnet hensynet til landets innfødte befolkning og dets rettigheter i henhold til folkesuverenitetsprinsippet. Man håpet tydeligvis at palestinerne ville innse overmakten og tilpasse seg den løsningen som FN-flertallet foreskrev. Dermed la dette flertallet, i det internasjonale samfunnets navn, til rette for en dramatisk forverring av konflikten og den humanitære katastrofen som fulgte de nærmeste årene.

Sluttord

I dag er igjen en deling av området i to stater på den politiske dagsorden hos stormaktene og i FN. Tilsynelatende er situasjonen snudd på hodet ved at det nå er

palestinerne som krever en egen stat i de områdene som Israel okkuperte i 1967, mens Israel vil ha en palestinsk politisk enhet som er mindre i utstrekning og som ikke er fullt ut suveren. Vi gjenkjenner likevel et hovedmønster: Palestinerne frakjennes ikke retten til nasjonal selvbestemmelse, men det er palestinerne statsdannelse som fortsatt skal tilpasses premisser som de selv ikke har innflytelse over – i dette tilfellet anerkjennelse av staten Israel som en jødisk stat og denne statens sikkerhetsbehov. Dette er betingelser som nå stilles til det palestinske lederskapet med basis i den islamistiske organisasjonen Hamas som ble valgt på demokratisk vis i januar 2006 for at et nytt palestinsk selvstyre skal bli akseptert internasjonalt. Det internasjonale samfunnet har aldri tatt det *motsatte* utgangspunktet, nemlig at opprettelse av et jødisk nasjonalhjem eller stat må tilpasses et utgangspunkt der palestinerne som landets innfødte befolkning får sikret sine grunnleggende rettigheter som nasjon. Siden dette prinsippet ikke ble fulgt da Folkeforbundet etablerte Palestina-mandatet, og siden det heller ikke på et senere tidspunkt er blitt gitt forrang framfor Balfour-erklæringens prinsipper, er det ikke urimelig å si at Palestina-mandatet slik det ble utformet må betegnes som 'the original sin' i den langvarige og bitre konflikten som den dag i dag utkjempes om Palestina.

•f•

¹ Det osmanske imperiet (engelsk: *The Ottoman Empire*) hadde sitt kjerneområde i dagens Tyrkia og underla seg det arabiske Midtøsten tidlig på 1500-tallet. Imperiet ble formelt avskaffet i 1923 da tyrkiske nasjonalister med Mustafa Kemal i spissen grunnla republikken Tyrkia. For en populær, men faglig solid fremstilling, se David Fromkin: *A Peace to End All Peace. The Fall of the Ottoman*

Empire and the Creation of the Modern Middle East, Avon Books, New York 1989.

- 2 Avi Shlaim er en fremtredende ekspert på Midtøstens moderne politiske historie, født i Bagdad, oppvokst i Israel og med akademisk karriere i England.
- 3 Shlaim, Avi: *War and Peace in the Middle East. A Concise History*, Penguin Books, New York 1994: 18. Krigene og de uløste konfliktene på Balkan etter oppløsningen av Jugoslavia har også viktige historiske forutsetninger knyttet til sammenbruddet i Det osmanske riket og oppgjøret etter første verdenskrig, og er således som fenomen nært beslektet med det vi her kaller 'det post-osmanske syndrom'.
- 4 Ibid.:2-3.
- 5 Selvbestemmelsesprinsippet var på denne tiden nytt og i juridisk forstand uferdig, mest brukt som en normativ rettesnor som kunne fravikes i bestemte tilfeller. Kjernen i begrepet ble formulert av USAs president Woodrow Wilson i 1918 da han snakket om at fredsordningene etter krigen, enten det gjaldt territorium, suverenitet, økonomiske ordninger eller politiske forhold, måtte baseres på den frie godkjenning av det folket som blir umiddelbart berørt. Se Heater, Derek: *National Self-Determination. Woodrow Wilson and His Legacy*, St. Martin's Press, New York 1994.
- 6 I 1922 får imidlertid britene Folkeforbundets tilslutning til at Palestina øst for elven Jordan skulle unntas fra Balfour-erklæringen slik at jødisk bosetting ikke skulle foregå i dette området. Området Transjordan fikk deretter status som et emirat under britisk overhøyhet og med Abdullah, sønn av Hussein, som emir. Sentrale historiske dokumenter fra perioden finnes i Hurewitz, J. C.: *Diplomacy in the Near and Middle East: A Documentary Record 1535-1914*, Princeton University Press, Princeton 1956.
- 7 For statistiske og andre opplysninger om utviklingen i Palestina mellom verdenskrigene, se UNSCOP, *Report to the General Assembly, Volume I*, A/364, 3 september 1947.
- 8 Se for eksempel Sanders, Ronald: *The High Walls of Jerusalem. A History of the Balfour Declaration and the Birth of the British Mandate for Palestine*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1983:73.