

Gazdik Gyula

A palesztin ENSZ-csatlakozási kérelem előzményei és perspektívái I.

Mahmúd Abbász palesztin vezető 2011. szeptember 23-án átadta a Palesztin Állam tagfelvételi kérelmét Ban Ki Mun ENSZ-főtitkárnak. Ezzel a palesztinok által lakott terület jövőjéről szóló döntés több mint hat évtized elteltével ismét a világszervezet elé kerül. A csatlakozási szándék hivatalos benyújtásának közeledtével a lépés motivációiról, politikai következményeiről, a felvételi eljárás technikai módozatairól, az ENSZ-fórumokon várható állásfoglalásokról a média jóvoltából rengeteg vélekedéssel találkozhattunk. A tanulmány most közreadott első része a felvezető részt követően a palesztin szándék előzményeit, legitimációs gyökereit, az államiság előfeltételeinek összetett kérdéskörét vizsgálja.

Úgy tűnik, hogy az izraeli–palesztin rendezési folyamat közel két évtizedes történetében az ősz első hónapja kiemelt helyet foglal el, több fontos fordulópontra ugyanis ebben az időszakban került sor. Így 1993 szeptemberében írták alá a békefolyamat alappilléreit lefektető Oslo-1 egyezményt, s két évvel később az átmeneti palesztin autonómiáról szóló Oslo-2 megállapodást. Erre az időszakra esett 1999-ben az autonómia-megállapodás végrehajtását korrigáló Sarm es-Sejkh-i egyezmény, egy évre rá robbant ki a második intifáda, illetve 2005 szeptemberében fejeződött be a Gázai övezet izraeli kiűritése. Ugyancsak e hónap krónikájához tartozott a tavalyi év fő eseménye, a két állam megoldás tető alá hozását célzó izraeli–palesztin bilaterális tárgyalások újraindulása.

A 2009 januárjában hivatalba lépő Obama-adminisztráció 20 hónapos intenzív munkájának eredményeként, óriási médiaérdeklődéssel elindult konzultációk kifutását az elnök és környezete az ismert

útvesztők ellenére túlságosan is optimistán ítélte meg. Az ENSZ-Közügyülés ülészakán 2010. szeptember 23-án elhangzó felszólalásában Obama annak a reményének adott hangot, hogy az érdekelt felek pozitív hozzáállása esetén a világszervezet legfontosabb fóruma következő ülészakának kezdetére már megszülethet az a dokumentum, mely lehetővé teszi, hogy egy „Izraellel békében élő, független és szuverén palesztin állam az Egyesült Nemzetek Szervezetének új tagállama legyen”. A végleges rendezési témákról – a határok, Jeruzsálem és a ciszjordániai zsidó települések jövője, a palesztin menekültkérdés, a vízmegosztás, a biztonsági kérdések – szóló tárgyalások azonban az elnöki beszéd után néhány nappal zsákutcába jutottak. A közvetlen kiváltó okot Benjamin Netanjahu izraeli miniszterelnök hajthatatlansága jelentette, aki nem volt hajlandó a korábban tíz hónapra vállalt ciszjordániai építési moratórium meghosszabbítására. Az izraeli településpolitika



mindig is kemény ütközőpontot jelentett, de ez csak egyike volt a komoly érdekelentétekből eredő választóvonalaknak. Az említett végleges rendezési kérdésekről az izraeli–palesztin konzultációk már az 1990-es évek derekán elkezdődtek, de a számos hivatalos és nem hivatalos megoldási javaslat ellenére áttörés egyik témakörben sem történt. A tavalyi diplomáciai fiaskó eléggé kínos volt a demokrata adminisztráció számára, s a gondokat tetézte, hogy az újraindítást célzó kompromisszumos javaslatok is haszontalannak bizonyultak. A Fehér Ház mozgásterét az ellenzékben lévő republikánusoknak a novemberi időközi kongresszusi választáson elért sikere tovább szűkítette. A megszállt palesztin területeken, illetve Kelet-Jeruzsálemben az 1967-es háborút követően létrehozott izraeli településeket a béke legnagyobb akadályának nevező ENSZ BT-határozattervezettel szembeni 2011. februári amerikai vétó és az arab tavasz hullámverései a Washington szerepvállalásához fűződő illúziókat még inkább erodálták.

Még Obama választási győzelmét követően a kampányát támogató külpolitikai stáb legtekintélyesebb tagja, Zbigniew Brzezinski 2008 decemberében a *New York Times*-ban megjelent, nagy visszhangot keltő cikkében az Egyesült Államok vezető szerepének megerősítéséhez elsődlegesnek a regionális prioritások átgondolását tartotta. Közél-keleti viszonylatban az izraeli–palesztin rendezés kiemelt kezelését, s ennek során egy demilitarizált palesztin állam létrejöttének elősegítését javasolta. Az amerikai közvetítéssel zajló rendezés említett kudarca azonban ezt a stratégiai elképzelést beárnyékolta. A világszervezetbe való „felvételhez vezető utat megnyitó”, Obama által említett dokumentum csak vágyálmom maradt. A tárgya-

lások tartós holtpontra kerülése miatt Mahmúd Abbász Palesztina ENSZ-felvételét állította törekvései középpontjába, de ehhez az amerikai–izraeli stratégiai érdekektől eltérő utat választott. A palesztin szándék a világszervezet 66. közgyűlésének egyik legfontosabb vitatémája lett. Washington jelezte, hogy a palesztin beadványt az ENSZ BT-ben meg fogja vétózni. A közgyűlés plenáris ülésének általános vitájában szeptember 21-én felszólaló Obama hangsúlyozta, hogy a béke megteremtését szolgáló kétoldalú tárgyalásokat nem lehet „útlérövidítésekkel” – ezt a kifejezést kétszer is használta –, így nyilatkozatokkal, ENSZ-határozatokkal kiváltani. A választási megfontolások miatt az izraeli szempontoknak a szokásosnál is nagyobb hangsúlyt adó, Washington és Jeruzsálem kapcsolatainak fontosságát kiemelő beszéd elvileg továbbra is elismerte az államiság megteremtéséhez fűződő palesztin aspirációk jogosságát. A két állam megoldás előmozdítására a közvetlen tárgyalások fontosságát többször is aláhúzta. Obama új javaslatot nem tett, korábbi indítványai közül csak közvetetten utalt május 19-i beszédének nagy vihart kavart részére, amikor azt javasolta, hogy a határokról szóló tárgyalásoknak területcserékkel az 1967-es vonalakra – azaz az 1949-es fegyverszüneti egyezményben rögzített status quóra – kell alapozódniuk. A beszéd az elmúlt egy év kudarcának okaival egyáltalán nem foglalkozott. A májusi értékelésétől eltérően nem utalt a megszállásra, a fennálló állapot tarthatatlanságára. Obama a végleges rendezési témák tárgyalási sorrendjénél májusi állásfoglalásához hasonlóan úgy vélte, hogy azokat a határokkal és a biztonsággal összefüggő kérdésekkel kell kezdeni, míg a menekültkérdéssel, s Jeruzsálem jövőjével a későbbiekben foglalkoznának.

Obama beszédének az izraeli–palesztin viszonyról foglalkozó része a májusi, de még az előző közgyűlési ülés szakon elhangzottakhoz képest is visszalépés volt. Az elnök megállapításai nem pusztán a palesztin, hanem a térségbeli muszlim államok politikai közvéleményében is csalódást keltettek. Az izraeli kormányzat részéről a keményvonalas felfogást képviselő külügyminiszter, Avigdor Lieberman kijelentette, hogy „két kézzel aláírna” az Obama által elmondottakat. Az elnök szavait Netanjahu miniszterelnök szintén nagyra értékelte. Több elemző, köztük Akiva Eldar azonban Obama szavait más aspektusból vizsgálta. A *Haarec* neves publicistája figyelmeztetett arra, hogy az elnök passzivitása felkelést indíthat el „Izraellel és amerikai patrónusával szemben”, s a két állam megoldásban érdekelt palesztin partner (azaz Abbász) bukását is eredményezheti. Nem hiszi, hogy Obama „suta udvarlása” az izraeli kormánynak több zsidó szavazót vagy pénzt eredményez. Azok, akik a konfliktus állandósulására számítanak, inkább egy köztársasági jelöltet fognak favorizálni. A negatív következményekre figyelmeztetett a *New York Times* szerkesztőségi cikke is, s a kialakult helyzetért Netanjahu miniszterelnököt tette felelőssé, aki minden komolyabb kompromisszumos javaslatot elutasított, és saját politikai túlélését országa elszigeteltségénél fontosabbnak tartja. A cikk mindazonáltal hangsúlyozta, hogy hathatós amerikai közvetítő szerep nélkül nem képzelhető el megoldás. Feltehetően ezt azért is fontosnak látták hangsúlyozni, mivel egyre több politikus és elemző úgy véli, hogy a palesztin ENSZ-felvétel körüli vihar egyben választóvonalnak is tekinthető: a közvetítésben eddig monopolhelyzetet élvező Egyesült Államok szerepe ugyan továbbra fontos marad, de az

ENSZ, az Európai Unió és más hatalmi tényezők nagyobb teret fognak kapni. Ennek szükségességéről nyíltan beszélt Nicolas Sarkozy is a közgyűlés általános vitájában. A francia elnök hangsúlyozta, hogy a nemzetközi közösség nem tud hiteles választ adni a demokratikus átalakítást célzó térségbeli törekvésekre, miközben állandósítja „az izraeli–palesztin konfliktus tragédiáját”. Új megközelítésre van szükség, itt az ideje annak, hogy belásuk: egy ország, vagy országcsoport nem tudja megoldani ezt az összetett problémát. A kollektív szerepvállalás megkerülhetetlen, csak ez biztosíthatja mindkét fél számára a „bizalmat és a szükséges garanciákat.” A palesztin döntés motivációit taglaló figyelemre írásában a *Brookings Doha Center* vezetője, Salman Shaikh is kitér az eddigi forгатókönyv megváltozásának lehetőségére. Rámutat arra, hogy Abbász stratégiájának fontos eleme a béke-erőfeszítések „nemzetköziesítése”. Mivel az Egyesült Államok közreműködésével eléggé halvány eredmények születtek, s nem tudták elérni a megszállás megszüntetését, ezért az Izraellel szembeni politikai játéktér kiszélesítésére Abbász más utat próbált keresni. A szerző szerint nem kizárt, hogy Washingtonnak a rendezésben betöltött eddigi monopolhelyzete a végéhez közeledik, de komoly problémát jelent, hogy egyelőre nem lehet pontosan tudni, milyen más alternatíva fogja ezt felváltani.

A világszervezethez való palesztin csatlakozási szándékról szóló döntés előzményei a nem túl távoli múltra nyúlnak vissza. Az Egyesült Nemzetek Szervezetével, s annak jogelődjével, a Nemzetek Szövetségével való kapcsolatok azonban ennél mélyebb történeti gyökerekkel rendelkeznek. Az alábbi rövid visszatekintésben terjedelmi okokból csak a mai folyamatok szempontjából releváns elemekre térünk ki.



Az ENSZ-hez való palesztin csatlakozási szándék előzményei

Mahmúd Abbász az Izraellel való 2010. szeptemberi tárgyalások zsákutcába kerülése után döntött úgy, hogy felépíti az ENSZ-csatlakozás stratégiáját. Hivatalosan erről először október 8-án, a líbiai Szirtben rendezett arab csúcspot megelőző külügyminiszteri konferencián beszélt. A tárgyalások további egy helyben topogásának esetére kilátásba helyezte, hogy az Egyesült Államokhoz és az ENSZ-hez fordulnak, hogy az 1967-es status quo alapján ismerjék el a Palesztin Államot. Amennyiben ez nem sikerül, akkor az ENSZ BT-hez folyamodnak, hogy helyezze védnökség alá a palesztin népet. Ha ez az alternatíva sem járható, akkor felszólítják Izraelt, hogy szállja meg az autonóm területet, s ezzel párhuzamosan a Palesztin Nemzeti Hatóság (PNH) feloszlik. Abbász nem zárta ki a tárgyalások folytatásának lehetőségét, de ezt a településpolitikai leállítással kapcsolta össze. Mivel az Egyesült Államok egy palesztin állami entitás létrejöttét csak a jeruzsálemi kormány egyetértésével támogatta, Abbász főképp a világszervezetre fókuszált.

Az ENSZ meghatározó szerepet játszott a modern kori palesztin történelemben az 1947. novemberi 181. számú közgyűlési határozatával, mely felosztotta az itteni brit mandátumterületet. Izrael Állam létrejöttének 1948. május 14-i bejelentését követően kirobbant első arab–izraeli háború a meg sem alakult arab állam területének felosztásához, az itteni palesztin társadalom szétzilálásához, súlyos menekültprobléma kialakulásához vezetett. A jelenleg több mint négymillió regisztrált menekült ellátásában, az autonóm területek támogatásában az ENSZ a közel-keleti palesztin menekülteket segélyező szervezetén

Az ENSZ Közgyűlés 1947. november 29-i 181. számú határozata

A közgyűlési határozat a közel 28 ezer négyzetkilométert kitevő palesztinai brit mandátumterületet 8 részre osztotta fel: 3-3 körzetből 1948 októberéig egy zsidó, illetve egy arab államot akart létrehozni. Jaffa arab enklávéként ékelődött volna a zsidó államba. A létrejövő arab állam területén fekvő Jeruzsálemet pedig *corpus separátum*ként tíz évre ENSZ-védnökség alá akarták helyezni. A határozat eleve ellentmondásos volt, mivel további bevándorlásra számítva a létrehozandó zsidó államnak juttatták a mandátumterület 56 százalékát, de az egy millió főre becsült népességnek közel a fele arab lett volna. A több mint 700 ezer főre tervezett arab államban biztonsági okokból a lakosságnak körülbelül 10 százaléka lett volna zsidó. A határozat a külvilág kapcsán felmerülő nehézségek áthidalására fontosnak tartotta a két állam közötti gazdasági unió megteremtését, s előírta, hogy Nagy-Britanniának 1948. augusztus elsejéig meg kell szüntetnie katonai jelenlétét. A későbbi évtizedek eseményeit nagyban befolyásoló felosztási határozatot az arab államok december közepén közzétett hivatalos nyilatkozatukban elutasították.

(UNRWA), a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap, valamint különböző fejlesztési programjai révén jelentős szerepet játszik.

A politikai kapcsolatok alakulását befolyásolta, hogy az 1964-ben létrejött Palesztin Felszabadítási Szervezet (PFSZ) hosszú időn át nem fogadta el az ENSZ BT 1967. novemberi 242. számú határozatát. Az azóta is a közel-keleti rendezés kiindulópontjának tekintett határozattal szembeni legfőbb kifogás az volt, hogy a palesztin problémát pusztán csak menekültkérdésként kezelte. A változások a hetvenes évek derekától figyelhetőek meg. Miután az Arab Liga 1974. októberi rabati értekezlete a PFSZ-t ismerte el a palesztin nép egyetlen jogos képviselőjének, egy hónappal később az ENSZ-közgyűlés a palesztinok régi sérelmét orvosolva elismerte a palesztin nép önrendelkezési jogát, s az összpa-

lesztin szervezetnek megfigyelői státust biztosított. A hidegháborús korszak végén, 1987 decemberében a megszállt palesztin területeken kirobbant első intifáda a PFSZ szerepét az arabközi és a nemzetközi politikában felértékelte. Az Arab Liga 1988. júniusi algíri ülészaka támogatásáról biztosította a palesztin nép felkelését, s ismét megerősítette, hogy a PFSZ-t ismeri el a palesztinok törvényes képviselőjeként. A Jasszer Arafat vezette szerveződés számára új politikai realitást jelentett, hogy július végén Husszein jordániai uralkodó a muszlim szent helyek kivételével lemondott országának Ciszjordániával kapcsolatos jogairól.

Ősszel a PFSZ legfőbb döntéshozó szerve, a Palesztin Nemzeti Tanács (PNT) Algírban tartott 19. rendkívüli ülése jelentős irányvonal-módosításról határozott. Az itt elfogadott Függetlenségi Nyilatkozat deklarálta a Palesztin Állam megalakulását. Legitimációs jogforrásként a dokumentum az ENSZ Közgyűlés említett 181. számú határozatára hivatkozott. Aláhúzták, hogy a Palesztin Állam arab állam lesz, az arab nemzet integráns része. Békeszerető, demokratikus, parlamentáris állam, mely azonosul az Egyesült Nemzetek, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata céljaival és alapelveivel, s az el nem kötelezettséggel. A terület Politikai Nyilatkozata javasolta, hogy az ENSZ BT 242. és az ezt megerősítő 1973. októberi 338. számú határozata alapján a közel-keleti helyzetről és ennek legfontosabb eleméről, a palesztin kérdésről a világszervezet égisze alatt nemzetközi konferenciát hívjanak egybe. E fórumnak garantálnia kell a palesztinok nemzeti jogait, mindenekelőtt önrendelkezési jogát. A terület állásfoglalása elutasította a terrorizmus összes formáját, beleértve az állami terrorizmust is, és a palesztin menekültkérdésre az ENSZ-határozatokkal összhang-

ban álló mielőbbi megoldást sürgetett. Az arab országok közül különösen fontosnak tartotta Jordánia és Palesztina különleges kapcsolatát, s nem zárta ki egy későbbi konföderatív kapcsolat megvalósulását.

Az algíri tanácskozás tehát deklarálta a Palesztin Állam létrejöttét, ugyanakkor ennek a napjainkig szimbolikus entitásnak a területéről az elfogadott dokumentumok nem egyértelműen fogalmaztak. A Függetlenségi Nyilatkozat Jeruzsálem fővárossal „Palesztina földjéről” beszélt. A Politikai Nyilatkozat követelte, hogy Izrael vonuljon ki az összes 1967-ben megszállt arab, palesztin területről, beleértve „Arab Jeruzsálemet”, s távolítsák el a háború után létesített településeket. Ugyanakkor nem tette hozzá, hogy ezekben az 1967-ben megszállt régiókban alakulna meg a Palesztin Állam. Az állam területére konkrétabb utalást a Politikai Nyilatkozat egy másik pontja tartalmaz. Ez azt követelte, hogy a megszállt palesztin területeket – beleértve Arab Jeruzsálemet – helyezték átmeneti ENSZ-fennhatóság alá, hogy védelmet biztosítsanak a palesztin népnek, s lehetőség nyílik arra, hogy a Palesztin Állam megfelelő módon gyakorolhassa autoritását. De itt is homályban volt hagyva, hogy ez az 1967-ben megszállt területekre vonatkozik, vagy valami más kontextusban értendő. Mivel a Palesztin Állam fő legitimációs forrásaként megjelölt 1947-es 181. számú közgyűlési határozat a korábbi palesztinai brit mandátumterület több mint 40 százalékát egy arab államnak juttatta, az sem kizárt, hogy a megfogalmazás az 1967-ben megszálltnál nagyobb területre utalt. A Politikai Nyilatkozatnak a 242. és 338. számú határozatra történő hivatkozása fontos elem volt, mivel nemcsak annyit jelentett, hogy a PFSZ a korábbi álláspontját átértékelve elfogadja a közel-keleti rendezés kiindulópontjának tekintett dokumentumokat, ha-

nem ezzel közvetve Izrael Állam létét is elismerte.

A palesztin államiság nemzetközi elfogadása terén fontos állomás volt az ENSZ Közgyűlés 43. ülészakájának 1988. december 15-én elfogadott 176. és 177. számú határozata. Az első dokumentum többek között üdvözölte a PNT 19. rendkívüli ülésének eredményeit, s aláhúzta az arab–izraeli konfliktus, s ennek kulcselemét jelentő palesztin kérdés mielőbbi átfogó és igazságos rendezésének fontosságát. A határozat szükségesnek látta az ENSZ BT 242. és 338. számú határozatai alapján egy nemzetközi közel-keleti békekonferencia összehívását a PFSZ részvételével. A dokumentum a menekültkérdés rendezésénél kiindulópontnak az ENSZ-közgyűlés 1948. decemberi, a menekültek visszatérését is lehetővé tevő 194. számú és más idevágó határozatát tekintette, egyben hangsúlyozta a megszállt területeken létesített települések felszámolásának fontosságát. A 177. számú határozat közgyűlés 1947. novemberi döntése alapján elismerte a Palesztin Állam proklamálását. A dokumentum a PNT állásfoglalásával szemben egyértelműen leszögezte, hogy a palesztin népnek lehetővé kell tenni, hogy az „1967-ben megszállt területén” gyakorolja a szuverenitását. A szimbolikus Palesztin Állam ENSZ-tagfelvétele a politikai realitások alapján ekkor nem volt mérlegelés tárgya. Az ENSZ-közgyűlés 43. ülészakájának 177. számú határozata a megfigyelői státusban lévő PFSZ-delegáció elnevezését az addigi jogállás változatlanul hagyása mellett Palesztinára változtatta. A Palesztin Állam elnökévé 1989 áprilisában Jasszer Arafatot választották.

Az új államot, illetve annak kikiáltását a PNT algíri ülését követő hónapokban több mint 100, főként a fejlődő és szocialista mezőbe tartozó ország ismerte el. Magyar-

ország 1988. november 24-én ismerte el a Palesztin Állam kikiáltását, s a következő év márciusában, Arafat palesztin vezető budapesti látogatása során jelentették be, hogy a PFSZ budapesti képviseltét nagykövetségi szintre emelik. A szocialista országok közül ugyancsak az állam kikiáltását ismerte el Lengyelország, Csehszlovákia, Bulgária, s a Szovjetunió. Moszkva erről szóló jegyzéke – mely egyben magyarázatot is ad „a kikiáltás elismerésével” kapcsolatos sajátos diplomáciai formulára – hangsúlyozta, hogy a „független állam kialakításának gyakorlati folyamata az átfogó közel-keleti rendezés megvalósulásával fejeződhet be.” Vagyis az államiságot a klasszikus értelemben csak ekkor ismerik el. Érdekes ugyanakkor, hogy az NDK teljes mértékben elismerte a palesztin államiságot. Hasonlóképp döntött, Kína, Vietnam és Kuba. Az Európai Gazdasági Közösségek miniszteri tanácsának néhány nappal a PNT ülése után kiadott közleménye üdvözölte az algíri határozatokat. Megismerték a palesztinok önrendelkezési jogát elismerő 1980-as „velencei alapelveket”, de ehhez most hozzátették azt is, hogy „mindent, amit ez magában foglal”. Ezt közvetett jelzésként is lehetett értelmezni: számukra elvileg nincs akadálya annak, hogy később egy ténylegesen létrejövő palesztin államot elismerjenek.

Az arab–izraeli rendezési tárgyalások 1970-es évek végét követő újraindítására a bipoláris korszak végétől felgyorsult nemzetközi erőfeszítések eredményeként az 1991. októberi madridi közel-keleti nemzetközi konferenciával került sor. A területet békéértelv alapján megindult tárgyalásokon az első áttörés az oslói folyamat elindulásával következett be. A felek közötti közvetítésben a fő szerepet az Egyesült Államok játszotta. Az ekkor született autonómiamegállapodások nem szóltak a palesz-

tin államról, de sokan arra számítottak, hogy nem sokkal az autonóm időszak végét követően létrejön az egyezmény a palesztin állam megalakulásáról. Ezt a víziót azonban a történelem kerülőútra terelte. Washington legfőbb térségbeli szövetségese, Izrael stratégiai érdekeinek a megszemélt szem előtt tartásával a két állam megoldást régóta fő célnak tekinti, de az elnöki szóhasználatban a „palesztin állam” csak 2001 októberében jelent meg. Az „egymás mellett békében és biztonságban élő két állam” politikusi megnyilvánulásokban ma is közkedvelt Bush-féle szlogenjének megvalósulása az eddig kitűzött határidők gyors elhalványulása, a kudarcok után most a világszervezet elé kerül. Itt a mérlegelés egyik elvi kiindulópontja, hogy a szóban forgó entitás mennyiben tesz eleget az államiság kritériumának.

Az államiság feltételei a palesztin területeken

Népesség és terület

Az 1933. decemberi montevideói konvenció egy politikai entitás államként való elismeréséhez négy fő feltételt támasztott: állandó népesség, jól körülhatárolható terület, az ügyeket irányító kormány, valamint képesség arra, hogy más államokkal kapcsolatba lépjenek. A dokumentum egy másik cikkelye arról szólt, hogy a más államok részéről történő elismerés előtt az adott entitásnak integritása védelmén kívül alkalmasnak kell lennie a társadalom létfeltételeinek, az ehhez szükséges szervezeti-intézményi kereteknek a biztosítására. Vagyis a montevideói kritériumok az államiság elismerését a két természetes előfeltétel mellett a hatékonyság elvéhez kapcsolták, melyet a nemzetközi kapcsolatépítést

is befolyásoló tényezőnek tekintettek. Ennek a nemzetközi jogi elvnek az érvényesítése azonban a második világháború utáni időszakban korántsem volt általános. Nagyhatalmi érdekek, egyéb politikai megfontolások a hatékonyság kritériumát sokszor háttérbe szorították. Az ötvenes évek derekától az ENSZ BT-ben bevett gyakorlat lett, hogy előzetes konszenzus esetén nem utalták a felvételi kérelmet a testület tagfelvételi bizottsága elé, hanem közvetlenül tárgyalták. A dekolonizáció felgyorsulásának időszakában a volt gyarmati területek szinte teljes körének függetlenségét, ezen új államok világszervezetbe való felvételét a meghatározó nemzetközi tényezők első sorban politikai alapon támogatták. A poszthidegháborús korban hasonló megfontolás volt például Bosznia-Hercegovina esetében. Legutóbb 2011 júliusában, a sokat szenvedett, olajban gazdag Dél-Szudán tagfelvételi kérelme is néhány nap alatt keresztülment a BT-ben a Közgyűlésben, s nem nagyon vizsgálták, hogy a hatékonyság elve megfelelőképp érvényesül-e.

A palesztin autonóm területek az államiság több fontos kritériumával rendelkeznek, de az izraeli megszállás, Izraelnek és stratégiai szövetségeseinek, az Egyesült Államoknak az érdekei, valamint az államiság előfeltételeinek kérdőjelei a megítélést hosszú ideje befolyásolják. A fent említett montevideói kritériumok közül az első, az állandó népesség az autonóm területeken adott. A statisztikai adatok szerint a keletjeruzsálemi arab lakossággal együtt számolt ciszjordániai és gázai régióban 2010 végén több mint 4 millió fő élt, mely a világ 11 millió főre becsült palesztin populációjának 38 százalékát alkotja. A lakosság száma ezeken a területeken a palesztin menekültkérdés rendezésének napirendre kerülésével valószínűleg tovább növekszik. A környező országokban élő, vissza-



térni szándékozó menekülteknek egyetlen alternatívája az autonóm terület. A politikai vezetés számára az egyik legnagyobb kihívás a demográfiai változások kezelése lesz az elkövetkezendő évtizedben: az előrejelzések szerint – a jelenlegi populációval számolva – 2015-ben több mint ötmillió palesztin él majd az autonóm területeken. A demográfiai trendek alakulása az izraeli–palesztin viszony jövőjét is egyre inkább befolyásolja. Az autonóm régiókat és a mai Izraelt magában foglaló területen 2020-ra a lakosság 54-56 százaléka arab lesz.

Az államiság másik természetes előfeltétele – a terület – már jóval összetettebb képet mutat. Az új entitás Ciszjordániára, Gázára és Jeruzsálem arabok lakta negyedére terjedne ki. E területek helyzete azonban korántsem egységes. A Gázai övezetből 2005-ben stratégiai megfontolásokból az izraeli erők kivonultak, felszámolták az itteni zsidó településeket, s a közigazgatási-biztonsági ellenőrzés teljesen palesztin kézbe került. A ciszjordániai régiót az 1995. szeptemberi Oslo-2 egyezmény értelmében három részre bontották. Az elsőbe, az „A” kategóriába azok a területek kerültek, ahol a biztonsági-közigazgatási ellenőrzés palesztin kézben volt. Itt voltak a nagyobb palesztin lakossági központok, kiterjedését tekintve azonban ez a régió területének csak 17, 2 százalékát alkotta. Az autonóm zóna nagy része a „B” kategóriában szerepelt, a kisebb városok, falvak és menekülttáborok tartoztak ide. E területeken a közigazgatási ellenőrzés teljesen, a biztonsági csak részben volt a PNH kezében. Itt az általános biztonsági felügyelet, míg a zsidó településeket is magában foglaló „C” zónában a teljes körű ellenőrzés izraeli kézben maradt. Ez utóbbiak Jeruzsálem nélkül a Ciszjordánia 59 százalékát tették ki. A második intifáda 2000. szeptemberi kirobbanása, az oslói folya-

mat válságba kerülése időszakában a terület valamivel több mint 40 százaléka volt közvetlen és közvetett palesztin ellenőrzés alatt. E régiók felett a PNH fennhatóságát az intifáda időszakában állandósított izraeli katonai jelenlét nagyban korlátozza.

A terület jövőjét nagyban befolyásolják az izraeli településeken folyó építkezések. Az oslói folyamat elindulásakor még 116 ezer telepes volt Ciszjordániában, a számuk 2009 derekán a 300 ezret is meghaladta. Ha a kelet-jeruzsálemi 200 ezer főt is hozzáteszünk, akkor félmillió telepesről beszélhetünk. A hivatalosan elismert települések száma 120 (a kelet-jeruzsálemiekkel együtt 132), a rendkívül sok vitát kiváltó, engedély nélküli településképződményeké pedig 99, ezeken a *Peace Now* becslése szerint mintegy négyezer fő él. A települések pusztán a beépített részekkel Ciszjordánia közel három, az igazgatásuk alá tartozó területekkel számolva több mint kilenc százalékát, a hozzájuk vezető elkerülő utakat is beleszámolva azonban a régió jóval nagyobb hányadát érintik. Jelentős területet foglal el a biztonsági válaszfal, melynek építése 2002 júniusában kezdődött. Szükségességét Saron akkori izraeli miniszterelnök a terroristák Izraelbe történő behatolásának megakadályozásával, a ciszjordániai vagy izraeli szóhasználat szerint a júdeai, samariai zsidó telepések fokozott védelmével indokolta. A projektet a Hágai Nemzetközi Bíróság 2004. júliusi, nem kötelező erejű állásfoglalásában illegálisnak minősítette. A jelenleg közel 800 kilométer hosszúságúra tervezett, rendkívül költséges építkezés nyomvonalának csak 13 százaléka halad a zsidó államot Ciszjordániától elválasztó 1949-es fegyverszüneti, ismertebb nevén a zöld vonalon, a nagy része ettől keletre húzódik. A biztonsági válaszfal, ha a jelenlegi tervek megmaradnak, annyit jelent, hogy ennek

révén az 5655 négyzetkilométernyi ciszjordániai régió területének 8,6 százalékát fogja Izrael bekebelezni. A zöld vonal és az építmény által határolt területen 49 település található, több mint 190 ezer telepessel. A válaszfaltól keletre jelenleg 71 település van közel 100 ezer telepessel.

Az államiság területi előfeltételeit befolyásoló másik fontos tényező a palesztin autonóm területek 2007 júniusában történt kettészakadása. A jeruzsálemi kormányának a fordulat stratégiai szempontból kedvező volt. Ezzel egy életképes palesztin állam megteremtésének lehetősége, amit az izraeli hatalmi elitből többen is egzisztenciális veszélytényezőnek tartottak és tartanak, nagyban megkérdőjeleződött. Egy ilyen entitás létrehozásáról szóló tárgyalásokra történő külső nyomás esetén az izraeli vezetés az autonóm terület megosztottsága mellett hivatkozhatott arra, hogy a Gázai övezetet olyan csoportosulás tartja ellenőrzése alatt, mely szeptember 11. után felkerült a terrorista szervezetek listájára. Az is gyakori érvként hangzott el, hogy az Abbász vezette nacionalisták által dominált PNH a fordulat nyomán még inkább meggyengült, s izraeli és nemzetközi támogatás nélkül a Ciszjordániára zsugorodó fennhatóságát is rövid idő alatt elveszítené. Ilyen hinterland mellett irreális egy megfelelőképp funkcionáló állam létrehozására gondolni.

A szakadást követően az izraeli blokád alá vont gázai területen domináns Hamász és a Fatah között egyiptomi közvetítéssel tárgyalások kezdődtek a kiegyezés lehetőségéről. Kairó, ha nem is szövetségese, de stratégiai partnere volt Jeruzsálemnek, s különösebben nem tiltakozott az ellen, hogy a nagy ellenlábasa, Teherán vazallusának tartott Hamászt, s a fennhatósága alatt élő másfél milliós gázai populációt Izrael blokád alatt tartsa. Sőt az egyipto-

mi-gázai határon lévő rafahi átkelő igénybevételét is megszigorították. A közvetítéssel Mubárak egyiptomi elnök egyúttal szövetségeseinek, Abbásznak a hatalmi helyzetét próbálta erősíteni az iszlámistákkal szemben. Ezek úgyszintén a Muszlim Testvérek nemzetközi részei voltak, az egyiptomi ág, „az anyaszervezet” Mubárak legádázabb ellenfelei közé tartozott. A Kairó közvetítésével elindult konzultációkon az első fordulópontra a Hamász meggyengülését eredményező, 2009 januárjában zárult gázai háborút követően történt. Az ezt követő hónapokban a Hamász rugalmasabb álláspontot tanúsított, s tavasszal a nemzeti egység megteremtésének szükségességéről szóló nyilatkozatot fogadott el. Őszszel úgy tűnt, hogy más palesztin frakciók mellett a Fatah és a Hamász is egyetért az egyiptomi diplomácia által előkészített dokumentummal. Ez komoly sikernek tűnt annak fényében, hogy a Hamász nem sokkal korábban még azt hangsúlyozta, hogy Abbász hatalma nem legitim, mivel 2009 januárjában a mandátuma lejárt, s elnökválasztást nem tartottak. Így az általa a szakítás után kinevezett Fajjád-kormány törvényes működését is megkérdőjelezték. Azonban az október végére tervezett aláírástól az iszlámisták végül is visszaléptek. Ennek egyik oka az volt, hogy az Abbász vezette PNH beleegyezett abba, hogy a gázai háború humanitárius jogsértéseiről szóló Goldstone-jelentésről a döntést az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának 12. rendes ülése október 2-án elnapolja. A PNH e lépését a Hamász a konfliktus közel 1400 palesztin áldozata meggyalázásának tartotta. Az egyezmény aláírása ellen hatott az is, hogy Washington jelezte Kairónak: a palesztin egységről szóló dokumentum aláírása nagyban hátráltatná az izraeli-palesztin tárgyalások megindítására tett erőfeszítéseket. Arra hivatkoztak, hogy a



Hamász nem volt hajlandó az Egyesült Államok, Oroszország, az ENSZ és az EU képviselőiből álló közel-keleti kvartett előfeltételeit – az erőszakról való lemondást, Izrael Állam, valamint Izrael és a PFSZ között létrejött megállapodások elismerését – elfogadni. A nacionalisták és az iszlámisták közötti tárgyalások folytatására csak 2010 szeptemberében került sor. Az izraeli építési moratórium lejártának napján tartott damaszkuszi konzultáció azonban, csakúgy, mint az év hátralévő hónapjaiban ugyancsak a szíriai fővárosban sorra került megbeszélések, eredménytelenek maradtak. A fő ütközőpontot a biztonsági erők integrálása jelentette.

Az „arab tavasz” jelentős hatással volt a palesztin politikára nézve. Mubárak bukása Abbász, a szíriai megmozdulások pedig a Hamász hátszelét gyengítették. A posztmubáraki diplomácia aktív közreműködésével elért áttörés eredményeként 2011. április 27-én parafálták a Fatah és Hamász kiegyezéséről szóló dokumentumot, amelyet május 3-án rajtuk kívül 11 palesztin szervezet képviselője írt alá. A 2007 júniusa óta tartó megosztottságot elvileg lezáró megállapodás megszületését másnap ünnepélyes keretek között jelentette be Kairóban Mahmúd Abbász és Khálid Mes'al, a Hamász Politikai Irodájának vezetője. Az egyezmény többek között előírta, hogy egy éven belül, egy időben, a palesztin autonóm területeken parlamenti és elnökválasztásokat tartanak, s a PNT képviselőit is újjáválasztják. A választások tisztaságnak biztosítására Központi Választási Bizottságot állítanak fel. Elhatározták egy szakértői kormány felállítását, melynek kiemelt feladata a választások előkészítése lenne. Egy másik fontos teendőként az egyezmény a PNH ciszjordániai, gázai, kelet-jeruzsálemi intézményeinek egyesítését jelölte meg. Az egyezmény egy Magasabb

Biztonsági Bizottság létrehozásáról is rendelkezett, melyet a palesztin elnök rendeletileg fog létrehozni.

Ezzel a Hamász lényegében átértékelte az Abbász legitimitásával kapcsolatos állításait, amelyek formálisan igazak voltak, de nem voltak tekintettel arra, hogy az autonóm területek szétszakadása után a választások megtartásának igazán nem voltak meg a feltételei. Az egyezmény a PFSZ VB autoritását nem kérdőjelezte meg, tehát ezzel a Fatah dominálta testület továbbra is kompetens volt a rendezési tárgyalások folytatására, s a Hamász sem kényszerült a békefolyamattal kapcsolatos addigi álláspontjának átértékelésére. Egy magasabb testület létrehozásáról szóló megállapodás nem jelentette, hogy a biztonsági erők integrálása a tényleges megvalósulás stádiumába került volna. A PFSZ reformja, amelyről az egyezmény szövegének nyilvánosságra hozatala előtt oly sok szó esett, valószínűleg szintén egy későbbi időre lett halasztva. Formálisan célként tűzték ki az autonóm területek intézményi egyesítését, de a Hamász a szakítás után a PNH kormányának élére kinevezett Szalám Fajjád személyét a létrehozandó szakértői kormány élére nem fogadta el. Így egyelőre maradt a korábbi status quo. Mindenesetre a dokumentum megszületését Abbász fel tudta használni politikai játéktérének kiszélesítésre, és megerősítve látta, hogy a palesztinok nevében tárgyaljon. A dokumentum legalább is rövid távon nem sokban vitte előre az egyesítés ügyét, a két terület között továbbra is a legfőbb összekötő kapocs, hogy a gázai iszlámista kormányzat pénzügyi téren sok tekintetében rá van utalva a Ramallából érkező átutalásokra. A jelentősebb nemzetközi támogatások, átutalások az PNH részére érkeznek, ez bizonyos fokig az Abbász-féle vezetést erősítő tényező.

A kormányzás hatékonysága, külkapcsolatok

Az államiság elismerésének harmadik kritériuma a kormányzás hatékonysága. E téren a számottevő előrelépést, a fenntartható fejlődés feltételrendszerének kialakítását az izraeli megszállás már eleve befolyásolja. Az autonóm terület kormányzatát a neopatrimoniális hatalomgyakorlás következményei, a kiterjedt korrupció miatt már az oslói folyamat kezdetétől sorozatos kritikák érték. A 2000–2005 között lezajlott második intifáda időszakában a PNH közigazgatási-biztonsági infrastruktúrája gyakorlatilag szétesett. A kialakult helyzetet az autonóm terület kettéválása még inkább súlyosbította. A konszolidáció, a szűk mozgástér adta keretek között a növekedés biztosítása nagy erőfeszítéseket igényelt.

A folyamat a ciszjordániai autonóm körzetekben indult el, s szorosan összefonódott Fajjád miniszterelnök nevével. Az Amerikában diplomázott és tudományos fokozatot szerzett politikus, aki egy időben a Valutaalpnál is dolgozott, első lépésként a 2008–2010 közötti időszakra szóló *Palestinian Reform and Development Plan (PRDP)* meghirdetésével próbálkozott. Ennek a politikai keretét a *Palestinian National Policy Agenda (PNPA)* adta. A három évre szóló középtávú terv abból indult ki, hogy a megszállás a ciszjordániai autonóm körzetekben ezen időszak alatt fokozatosan megszűnik, s vissza lehet térni a második intifáda kirobbanása előtti status quo-hoz. A javuló biztonsági és politikai környezet lehetővé teszi majd a források nagyobb mértékű átirányítását olyan társadalmilag fontos területekre, mint az oktatás, az egészségügy és a szociálpolitika. A tervnek a gázai terület fejlesztése is szerves részét képezte. Az autonóm területek megszállásának befejeződése azonban hiú re-

ménynek bizonyult. A PNH kormánya 2009 augusztusában *Ending the Occupation, Establishing the State* címmel új, ambíciózus programot hozott nyilvánosságra. A dokumentum fő célként jelölte meg, hogy a palesztin társadalom egyesítésével, nemzetközi tényezők támogatásával két éven belül megszüntessék a megszállást, s Jeruzsálem fővárossal létrehozzák a demokratikus palesztin államot. A fő célkitűzés az új entitás struktúráinak mind teljesebb kiépítése volt. A palesztin kabinet a PRDP folytatásaként a 2011–2013-as időszakra *Establishing the State, Building our Future* címmel egy új középtávú tervet jelentett be. Abból indult ki, hogy a palesztin állam megteremtésének küszöbére érkeztek, az alapintézmények létrejöttek, az egyetlen akadály a megszállás, a függetlenséghez való jog tagadása. A fennálló politikai megosztottságot a kormányzat átmenetinek tartotta. A terv nagy hangsúlyt helyezett a magán-szektor, az oktatásügy, az infrastrukturális hálózat fejlesztésének előmozdítására, ezekhez jelentős külső támogatásra számított.

A PNH erőfeszítéseit a Világbank 2010. szeptemberi összegzése pozitívan értékelte. A jelentés már a bevezetőjében megállapította, hogy amennyiben a palesztin kormányzat továbbra is fenntartja az intézményfejlesztés és a közszolgáltatások fejlesztésének addigi ütemét, akkor a közeljövőben jó esélye van egy állam létrehozására. Ezt a Világbank 2011. áprilisi jelentése szintén megerősítette. A dokumentum a figyelemreméltó eredmények között kiemelte a közpénzek kezelését, az oktatást és az egészségügyet. Ugyanakkor figyelmeztetett arra, hogy a növekedés, amely 2010-ben 9,3 százalékos volt, nem tűnik fenntarthatónak. Az eredmény annak tulajdonítható, hogy a fejlesztés nagyon alacsony színről indult, s elsősorban a nem

kereskedelmi, a donortámogatásoktól erősen függő ágazatokra koncentrálnak. A jelentés aggasztónak tartotta, hogy a munkanélküliség mutatói (Ciszjordániában 17, Gázában 37 százalék) a kormányzat erőfeszítései ellenére világviszonylatban továbbra is nagyon magasak. A mélyszegénységben élők száma továbbra is jelentős. A helyzeten csakis egy dinamikus magánszektor segíthetne, de ennek fejlődését, a beruházások ösztönzését az izraeli korlátozások nagyban akadályozzák. Vagyis a jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a PNH által megkezdett fejlesztés a nagyon alacsony szintről indulás és az izraeli megszállás jelentette korlátozások közötti mozgásteret kitöltve a lehetőségei határához érkezett.

Az államiség negyedik előfeltétele, a külkapcsolatok fejlesztése terén palesztin részről többnyire sikerrel használták ki a sajátos helyzetükből fakadó lehetőségeket. Az Oslo-2 egyezmény a külkapcsolatok építését elsősorban a gazdasági, segélyezési, fejlesztéspolitikai, kulturális ügyekben tette lehetővé. A klasszikus értelemben vett külpolitikai önállóság tehát még a felsorolt területek adta mozgástér tágabb értelmezésével sem létezett. De a külső kapcsolatrendszernek mégis sajátos színezetet adott a PFSZ révén rendelkezésre álló párhuzamos csatorna. Ahogy láttuk, az összpalesztin szervezet legfelső döntéshozó testülete deklarálta 1988-ban a Palesztin Állam megalakulását, melyet több mint száz

állam különböző diplomáciai formák keretében elismert. Az autonómia-időszakban tehát az egyik oldalon ott volt a külpolitikai önállóság formális hiánya, a másik oldalon pedig a nagykövetek, különleges diplomáciai státusú képviselők missziós tevékenysége. A helyzetet még összetettebbé tette, hogy a PNH és a PFSZ vezető tisztségeit többnyire ugyanazok a személyek töltötték be. Mindez a külpolitikai aktivitáshoz egy autonóm státusnál jóval nagyobb lehetőségeket biztosított.

Magyarországon a PFSZ 1975-ben nyitotta meg a budapesti képviseletét, amely 1982-ben diplomáciai státust kapott, s – ahogy szó volt róla – 1989-ben nagykövetségi szintre emelték. A képviselet a Palesztin Állam Nagykövetsége elnevezést használja, a missziót rendkívüli és meghatalmazott nagykövet vezeti. Magyarország az „osloói előírások” miatt csak képviseleti irodát tart fenn a PNH mellett Ramallában. A misszió, amelynek élén nagykövetségi rangban lévő diplomata áll, 2000 augusztusában kezdte el a működését. Magyarország elsőként a világon tiszteletbeli konzulátust nyitott az autonóm területen lévő Betlehemben. A palesztin államiség elfogadása, világszervezetbeli támogatása szempontjából rendkívül jelentős volt, hogy a múlt év végétől számos, főként latin-amerikai állam – többnyire „az 1967-es határokkal” – elismerte a palesztin államot, több nyugat-európai országban pedig a meglévő diplomáciai képviseletet magasabb szintre emelték. ■

Irodalom

Gazdik Gyula: Újabb közel-keleti nekifutás – de meddig? *Nemzet és Biztonság*, 2010. 8. szám, 3–14. o.

Gazdik Gyula: Az izraeli–palesztin viszony újabb fejleményei, az Obama-beszéd kihatásai I. *Nemzet és Biztonság*, 2011. 5. szám. 3–12. o.

Gazdik Gyula: Az izraeli–palesztin viszony újabb fejleményei, az Obama-beszéd kihatásai II. *Nemzet és Biztonság*, 2011. 6. szám. 3–14. o.

Gazdik Gyula: A békefolyamat és a palesztin államiság feltételei. *Nemzet és Biztonság*, 2008. 12. szám. 3–14. old.

Letter dated 18 November 1988 from the Permanent Representative of Jordan to the United Nations addressed to the Secretary-General, A/43/827, S/20278, November 18, 1988, A/43/827, S/20278.

<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/6EB54A389E2DA6C6852560DE0070E392>

Question of Palestine, A/RES/43/176, December 15, 1988.

[http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/531/56/IMG/NR053156.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/531/56/IMG/NR053156.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/531/56/IMG/NR053156.pdf?OpenElement)

Question of Palestine, A/RES/43/177, December 15, 1988.

[http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/531/56/IMG/NR053156.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/531/56/IMG/NR053156.pdf?OpenElement.](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/531/56/IMG/NR053156.pdf?OpenElement)

Hagit Ofra – Noa Galili: West Bank Settlements – Facts and Figures. *Peace Now*, June 2009.

[http://peacenow.org.il/eng/node/297.](http://peacenow.org.il/eng/node/297)

Palestine in Figueres 2010, Palestinian Central Bureau of Statistics, Ramalla 2011,

[http://www.pcbs.gov.ps/Portals_PCBS/Downloads/book1749.pdf.](http://www.pcbs.gov.ps/Portals_PCBS/Downloads/book1749.pdf)

Palestinian Reform and Development Plan, 2008–2010. [http://www.mop-gov.ps/web_files/issues_file/PRDP-en.pdf.](http://www.mop-gov.ps/web_files/issues_file/PRDP-en.pdf)

Ending the Occupation, Establishing the State. Program of the Thirteenth Government.

22/11/2009 [http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=238206.](http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=238206)

Establishing the State, Building our Future, 2011–2013.

[http://www.mopad.pna.ps/web_files/publishing_file/Establishing%20the%20State%20Building%20our%20Future_%20NDP%202011-13.pdf.](http://www.mopad.pna.ps/web_files/publishing_file/Establishing%20the%20State%20Building%20our%20Future_%20NDP%202011-13.pdf)