

Gazdik Gyula

A békefolyamat és a palesztin államiság feltételei

A végleges határokkal rendelkező palesztin állam megteremtése a közel-keleti békefolyamat egyik kulcskérdése. Az alábbi írás elsősorban azt vizsgálja, hogy a Palesztin Nemzeti Hatóság esetében megvannak ennek az államiságnak a nemzetközi jogban elfogadott előfeltételei. Ezek áttekintése kapcsán a tanulmány az oslói folyamat mellett többek közt kitér az izraeli biztonsági érdekekre, a településpolitikára, a palesztin társadalomfejlődési sajátosságokra, valamint az autonóm terület politikai folyamataira.

A hidegháborús korszak lezárulása az 1970-es évek végén félbeszakadt közel-keleti rendezés újraindítását is lehetővé tette. A spanyol fővárosban 1991 őszen tartott nemzetközi konferenciát követően Izrael és az érintett partnerek között megkezdődtek a bilaterális konzultációk. A madridi folyamat keretében zajló tárgyalásokon az első áttörés izraeli–palesztin relációban következett be: formális és informális tárgyalások eredményeként 1993 nyarán sikerült tető alá hozni a kapcsolatokban új fejezetet nyitó egyezményt, az átmeneti palesztin autonómiáról szóló Elvi Nyilatkozatot (DOP). A dokumentum aláírására szeptember 13-án került sor Washingtonban, az óriási érdeklődést keltő eseményt Jichák Rabin izraeli miniszterelnök és Jasszer Arafat palesztin vezető történelmi jelentőségű kézfogása tette még emlékezetesebbé. A Fehér Ház kertjében lezajlott ceremóniára meghívott vendégseregből talán senki sem akadt, aki kételkedett volna abban, hogy az ötéves palesztin autonómia több lépcsőben történő kialakítását, a végleges rendezési tárgyalások megkezdését, a bilaterális kapcsolatok elvi kérdéseit rögzítő egyezmény az évszázados konfliktus megoldását elérhető közelségbe hozza. Az optimizmus a szakértőkre is átragadt: többen is azt vizionálták, hogy a nem

távoli jövőben az egykori palesztinai brit mandátumterületen Izrael mellett létrejön egy arab állam. Azaz a történelem más körülmények között, más összetevőkkel, de újra napirendre tűzi azt az alternatívát, melyet az ENSZ-közügyülés 1947. novemberi 181. számú határozata egyszer már megoldásként kínált. A lelkesedést még inkább fokozta, hogy a tőzsdék pozitívan reagáltak a fejleményre, sok nyugati üzletember már azokat a mesés lehetőségeket latolgatta, melyek az Izraellel szembeni több évtizedes arab gazdasági bojkott várható eltörlése után adódnak majd a Közel-Keleten.

Az optimista várakozások azonban elsiettetnek bizonyultak: a DOP, s az ehhez kapcsolódó, a palesztin autonómiát részletesen szabályozó 1995. szeptemberi megállapodás – közismertebb néven az Osló–1 és Osló–2 egyezmény – előírásai napjainkig csak részben teljesültek. A tartós rendezés sikerében bizakodók száma azóta mindkét oldalon alaposan megcsappant. Maga az oslói folyamat elnevezés az izraeli–palesztin rendezés jelöléseként mára már eléggé szimbolikussá vált. Ha az elmúlt másfél évtized történéseit alaposabban elemezzük, akkor eléggé egyértelművé válik, hogy az oslói folyamat, mely az ENSZ BT 242. és 338. szá-

mű határozatára, a területet békéért elvre, három egymásra épülő rendezési fázisra alapozódott, igazából csak 1993-tól 1996 tavaszáig tartott. Ezalatt jött létre a gázai és a jerikói körzetet magába foglaló autonóm terület, a Palesztin Hatóság, s részben megtörtént az autonómiának a nyugati partra (Ciszjordániára) való kiterjesztése. Az elvi nyilatkozat által előírt harmadik szakaszban sorra kerülő végleges rendezés témáiban egyetlen megállapodás sem született.

A folyamat jellegét, a tárgyalások számára rendelkezésre álló mozgásteret tekintve az 1996 utáni időszakot nem lehet összehasonlítani a korábbi évekkkel. A rendezés során 1997 januárjában, a hebroni biztonsági egyezmény aláírásával új szakasz kezdődött. Ennek oka nem a biztonsági szabályozásban bekövetkező néhány jelentéktelen módosításban rejlett, hanem annak a függelékként csatolt protokollnak az előírásaiban, melyet Dennis Ross amerikai közvetítő dolgozott ki. Ez a madridi formula hangsúlyait módosítva az előrehaladást a reciprocitás elvére alapozta, vagyis mindkét félnek teljesítenie kellett a protokollban felsorolt kötelezettségeit. A gyakorlatban azonban ez Izrael számára még inkább megkönnyítette, hogy a kötelezettségek teljesítése terén csak akkor lépjen előre, ha úgy látja, hogy az biztonsági-stratégiai érdekeit nem veszélyezteti. Ez az időszak a Camp David-II tárgyalásokig, 2000 júliusáig tartott.

A második intifáda kirobbanásától, 2000 szeptemberétől napjainkig tartó harmadik szakaszt az egyoldalú izraeli lépések, és a reciprocitásra alapozott együttműködés sajátos kombinációja jellemzi. Ez utóbbi keretében újra és újra tárgyalási alapként szolgál az amerikai ihletésű útiter. A 2003. április 30-án nyilvánosságra hozott háromlépcsős rendezési elképzelés eredetileg 2005-re prognosztizálta egy végleges határokkal rendelkező, demokratikus palesztin állam

létrejöttét. A történelem azonban a jelzett dátumot hamar irreálissá tette. Az egész elgondolás ugyanakkor még nem került süllyesztőbe, annak ellenére sem, hogy az útiterv átszabásával kezdett újabb kísérletek a zsákutcából való kiutat egyelőre nem találták meg. Egyre világosabban látszik az is, hogy a rendezési folyamat elhúzódása nemcsak a térségbeli stabilitást, hanem a palesztin társadalomfejlődést is befolyásoló tényező.

A washingtoni kézfogás után az elvi nyilatkozatban rögzített időpontnál néhány hónappal később, 1994 májusában kezdődött az öt évig tartó átmeneti palesztin autonómia, melynek területén az intézményi struktúra meghatározó elemeinek kialakítása az 1996. januári választások után zárult le. A hatalom centrumába az Osló-2 egyezmény értelmében a Tanács és egyik bizottságának, a Végrehajtó Hatóságnak az elnöke került. A Tanács és a Végrehajtó Hatóság elnöke alkották a Palesztin Átmeneti Önkormányzati Hatóságot. Az előbbinek a nevét a mindennapi szóhasználatban Palesztin Törvényhozó Tanácsra (PTT), az utóbbit pedig Palesztin Nemzeti Hatóságra (PNH) változtatták. A nemzeti jelleget jobban érzékeltető elnevezések a nemzetközi használatban is elfogadottá váltak. A többségében választott képviselőkkel álló parlamentáris testület mellett a Végrehajtó Hatóság volt a tulajdonképpeni kormány, melynek elnöke *de facto* államfői teendőket is ellátott. Kiépült a biztonsági-közigazgatási infrastruktúra, létrejöttek a külső támogatások felhasználását, a fejlesztéspolitikát szolgáló intézmények.

A külkapcsolatok szerepe, az államiság kritériumai

Az autonómiaegyezmény a külkapcsolatok építését elsősorban a gazdasági, segélyezési, fejlesztéspolitikai és kulturális ügyek-

ben 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 Palesztin Felszabadítási Szervezet (PFSZ) révén rendelkezésre álló párhuzamos csatorna. Az összpalesztin szervezet legfőbb döntéshozó szerve, a Palesztin Nemzeti Tanács (PNT) 1988. novemberi nevezetes algíri ülésén a közel-keleti konfliktus rendezési alapelveként elfogadták az ENSZ BT 242. és 338. számú határozatát. Ezzel közvetve elismerték Izrael létét, egyben szimbolikusan deklarálták a Palesztin Állam létrejöttét. Egy másik határozatban pedig leszögezték, hogy az önrendelkezési jog gyakorlását – a korábbi alapelveket megváltoztatva – az 1967-ben megszállt területekre, Gázára, a nyugati partra, Jeruzsálem keleti felére tartják érvényesnek. A palesztin államiságot 114 ország ismerte el, a döntést az ENSZ-közgyűlés is tudomásul vette: a megfigyelői státusban lévő PFSZ-képviselőt nevével a jogállás változatlanul hagyása mellett Palesztinára változtatta. Az autonómia időszakában tehát az egyik oldalon ott volt a külpolitikai önállóság formális hiánya, a másik oldalon pedig a nagykövetség, 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.

Az elmondottak után joggal vetődik fel a kérdés, hogy az autonóm területen kialakult entitásban létrejöttek-e az államiság feltételei. Az államok jogairól és kötelességéről szóló 1933. decemberi montevideói konvenció egy politikai entitás államként való elismeréséhez négy fő feltételt tá-

masztott: állandó népesség, jól körülhatárolható terület, az ügyeket irányító kormány, s a más államokkal való kapcsolatba lépés képessége. A dokumentum egy másik cikkelye arról szólt, hogy a más államok részéről történő elismerés előtt az adott entitásnak integritása védelmében kívül alkalmasnak kell lennie a társadalom létfeltételeinek, az ehhez szükséges szervezeti-intézményi kereteknek a biztosítására. Vagyis a montevideói kritériumok az államiság elismerését a természetes előfeltételek mellett a hatékonyság elvéhez kapcsolták, amit a nemzetközi kapcsolatépítést is befolyásoló tényezőnek tekintettek. Ennek a nemzetközi jogi elvnek az érvényesítése azonban a második világháború utáni időszakban korántsem volt általános. Elsősorban a dekolonizáció felgyorsulásának hatására az önrendelkezés elve sokszor háttérbe szorította a hatékonyság kritériumát. A volt gyarmati területek szinte teljes körének függetlenségét, ezen új államok világszervezetbe való felvételét a meghatározó nemzetközi tényezők elsősorban politikai alapon támogatták. A poszthidegháborús korban valami hasonló történt például Bosznia és Hercegovina esetében.

A PFSZ államisággal kapcsolatos törekvéseinek megítélése az előbb vázolt nemzetközi gyakorlathoz képest is eléggé sajátosan alakult, kezdettől politikai szempontoknak, hatalmi érdekeknek rendelődtől alá. Szimbolikus politikai gesztus volt elsősorban a szocialista és a fejlődő országok részéről, hogy a palesztin államiságot terület nélkül is elismerték. Az ENSZ azonban, ahogy láttuk, idáig nem ment el: Palesztina képviselői nem egy független állami entitás részeként vettek részt a világszervezet munkájában. A közgyűlés ilyen státust az ENSZ BT előzetes jóváhagyásával biztosíthatott, ezt azonban a terület egyik állandó, tehát vétőjoggal is ren-

delkező tagja, Izrael szoros szövetségese, az Egyesült Államok ellenezte. Az autonómia létrejötte után még felemásabbá váló helyzetet a diplomáciai képviselő terén kialakult gyakorlat is jól tükrözte. Abban az országban, amelyik elismerte a Palesztin Államot, nagykövetség, az olyan együttműködő partnernél, amelyik az államiságot hivatalosan nem fogadta el, többnyire főképviselet működik. A kapcsolati körben részt vevő államok a sajátos helyzethez igazodva általában egy magas rangú diplomata vezetésével képviselői irodákat hoztak létre a PNH ellenőrzése alatt álló területen. Az eredetileg a PFSZ csatornáján keresztül létrehozott külföldi missziókat a PNH tervezési és kooperációs minisztere irányította. A külügyminiszter elnevezést 2003 tavaszától, a miniszterelnöki intézmény alkotmányos megerősítése után kezdték használni.

Népesség és terület

Az államiság első természetes kritériumát alkotó népesség tekintetében sajátos helyzetet teremt, hogy a nyugati parton és Gázában élő négy millió palesztin mellett mintegy ötmillióan élnek diaszpórában. Ennek egy tekintélyes hányadát az a kb. 1,4 millió palesztin, illetve leszármazottaik teszik ki, akik 1948-ban és 1967-ben menekültek el otthonaikból. A visszatérés gyakorlatilag egyetlen alternatívája az autonóm terület. Ha ez lehetővé válik, valószínű, hogy először elsősorban a menekülttáborokban sok helyütt viszontagságos körülmények között élőknek ajánlják fel ezt a lehetőséget. A visszatérés feltételeinek megteremtése, a határon túl maradók kompenzálása hatalmas anyagi eszközöket igényel, melyeket csak nemzetközi támogatással lehet biztosítani. A mindenkori

politikai vezetés számára az egyik legnagyobb kihívás a demográfiai változások kezelése lesz az elkövetkezendő évtizedben: az előrejelzések szerint 2015-ben több mint ötmillió palesztin él majd az autonóm területeken. A demográfiai trendek alakulása az izraeli–palesztin viszony jövőjét is egyre inkább befolyásolja. Nagy valószínűséggel 2010-ben a nyugati partot, a Gázai övezetet és a mai Izraelt magába foglaló területen a lakosság valamivel több, mint a fele arab lesz, s ez az arány 2020-ra 54–56 százalékra növekedhet.

A montevideói konvenció alapján a PNH esetében a területi kiterjedés jelenti az egyik hiányzó láncszemet. Az említett algéri ülésen elfogadott határozat az önrendelkezési jogot a korábbi palesztinai brit mandátumterület egésze helyett annak 22 százalékára akarta érvényesíteni. Az oslói folyamat kinkeservvel megszületett egyezményei eredményeként a második intifáda kirobbanása előtt a Gázai övezet 60, a nyugati part valamivel több, mint 40 százaléka került palesztin fennhatóság alá. Az autonóm területek azonban jogilag nem voltak egységesek. Gázában a közigazgatási és biztonsági ellenőrzés palesztin kézben volt, a nyugati parton azonban ez csak az „A” kategóriába sorolt zónákra volt érvényes. 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, menekülttáborok tartoztak ide. E területeken a közigazgatási ellenőrzés teljesen, a biztonsági csak részben volt a PNH kezében. Itt az általános biztonsági felügyelet, a zsidó településeket is magukba foglaló „C” zónában pedig a teljes körű ellenőrzés izraeli kézben maradt. Utóbbiak Jeruzsálem nélkül a nyugati part 59 százalékát tették ki.

Az újabb területi változások összefüggtek az 1967-es háború után jelentős szerepet játszó ütközőövezetek szerepének részleges átértékelésével. A fegyverezéknél jelentős minőségi megújulása, a regionális stratégiai tényezőkben végbement változások hatására a védelmi vonal lerövidítése, a súlyponti elemeknek az izraeli határon belülre helyezése a meglévő két kisebb ütközőzóna esetében egyre reálisabb opciónak tűnt. Az izraeli hadsereg először a libanoni biztonsági zónából vonult ki 2000 májusában, majd 2004 elején ismertté vált, hogy a Gázai övezet és néhány észak-szamariai település kiürítését is tervbe vették.

A közvéleményben különösen a tervezett gázai lépés keltett élénk visszhangot. A döntéshez azonban eléggé fajsúlyos tények vezettek. A mindössze 360 négyzetkilométernyi területen 2005-ben már 1,4 millió palesztin zsúfolódott össze. Az ijesztő módon növekvő munkanélküliség, az elszegényedés, a feszültség állandósulása közepette a hadsereg az itt lévő 21 településen élő mintegy nyolcezer zsidó telepés védelmét már nem tudta teljesen garantálni. A településeket egyre többször érték támadások, a fegyvercsempészet is mind kiterjedtebbé vált. Az Iszlám Ellenállási Mozgalom (Hamász) és az Iszlám Szent Háború (Iszlám Dzsihád) emberei kezdetleges, rövid hatótávolságú Kasszám rakétákkal az övezet menti izraeli területeket is rendszeresen veszélyeztették. A rakétatámadások, az övezet körüli kerítés alatt ásott alagúton átdobott öngyilkos merénylők 2004. márciusi akciója megkérdőjelezte a korábban nagyra értékelt biztonsági rendszer hatékonyságát. Gáza mint ütközőövezet a biztonsági kockázati tényezők szaporodása miatt mindinkább leértékelődött. Sokkal hatékonyabbnak látszott a régiót kiüríteni, s ha szükséges, akkor izraeli területről

kiindulva katonai csapást mérni rá. Azt is komoly nyomásgyakorló tényezőként lehetett felhasználni, hogy az övezet a kulcsfontosságú szolgáltatásokat – üzemanyagellátást, gazdasági és kereskedelmi vonatkozásokat, munkalehetőségeket – tekintve nagyban rá van utalva Izraelre. A telepek heves ellenállásával szemben a közvélemény nagy része támogatta a gázai és észak-szamariai evakuálást, melynek végrehajtása 2005 szeptemberében fejeződött be. A két kivonulás között volt bizonyos eltérés, mivel Gázával ellentétben a kormányzat a katonai ellenőrzést a másik érintett övezetben fenntartotta.

Nem sokkal a kivonulás után Dov Weisglass, az izraeli miniszterelnöki kabinetiroda volt vezetője egy interjúban kifejtette, hogy az egyoldalú kivonulás fő célja a politikai rendezés befagyasztása volt. Így ugyanis megszűnik annak kényszere, hogy a végleges rendezési témákról, így a létrejövő palesztin állam határaitól, a településekről, a menekültkérdésről, s Jeruzsálemről gyorsan megállapodjanak. A továbblépés idejét és mikéntjét az izraeli kormány határozhatja meg. Azt is hangsúlyozta, hogy jelentősebb változás addig nem is fog bekövetkezni, amíg a palesztin területek „finnesítése” meg nem történik. Weisglass e kritérium alapján arra számított, hogy rövidtávon Izraelnek tényleges palesztin államisággal nem kell számolnia. A gázai kivonulást és nemzetközi nyomásra az egyiptomi határon lévő rafahi átkelő ellenőrzéséről való lemondást több biztonsági szakértő is bírálta. Véleményüket igazolva látták abban, hogy az összetűzések – különösen a Hamász kormányra kerülése után – mindinkább szaporodtak. Az izraeli hadsereg többször is, így 2006 nyarán, 2007 májusában, s 2008 márciusában többnapos kiterjedt katonai akciót indított, de az övezet ismételt elfoglalására nem került sor.

A gázai és szamarai kivonulással a PNH területe valamelyest gyarapodott, de egy jövőző palesztin állam kiterjedése szempontjából a nyugati parti status quo alakulása a meghatározó. A közel hatezer négyzetkilométernyi területen jelenleg 2,5 millió palesztin él. A zsidó telepések száma a *Peace Now* békeszervezet adatai szerint 2007 végén közel 280 ezer főt tett ki, ők 121 településen, s kb. száz „településképződményen” élnek. (Ez utóbbi adatok nem foglalják magukban a kelet-jeruzsálemi zsidó populációt, melynek száma közel 190 ezer, az itt élő araboké pedig 222 ezer fő). Az oslói folyamat kezdete óta a telepések száma több mint a duplájára növekedett. Ha a 2001 utáni adatsort nézzük, akkor azt látjuk, hogy számuk a természetes szaporodás és a bevándorlás következtében évi 5–5,5 százalékkal növekedett, ami elmarad ugyan a korábbi évtized átlagától, de még így is jóval magasabb az izraeli 1,8-as mutatónál. A populáció növekedése vallási okokból különösen kiugró volt az ultraortodox településeken. A települések pusztán a beépített részekkel a nyugati part kb. három, az igazgatásuk alá tartozó területekkel számolva azonban a régió mintegy negyven százalékára terjednek ki. Maguk a palesztin autonóm területek – a zsidó települések, s az ezek összeköttetését biztosító, palesztinok által csak különleges engedéllyel használható útvonalak, alagutak, katonai bázisok következtében – többnyire enklávészerűen helyezkednek el, nem alkotnak összefüggő egységet. Mindez egy tartós rendezési megoldás megtalálását rendkívül összetett feladattá teszi.

Erre a múltban is több kísérlet történt. Az elképzelések közül az egyik legismertebb a Jigal Allon nevéhez fűződő terv volt, mely végleges formáját 1973 után nyerte el. A munkapárti politikus szorgalmazta, hogy Izrael stratégiai kompenzációk fejé-

ben mondjon le az 1967-es hódítás jelentős részéről. Nagy jelentőséget tulajdonított a zsidó állam fennhatósága alatt maradó területek arab populációjától való elkülönülésnek. Azt sem zárta ki, hogy az izraeli irányítás alatt maradó Jeruzsálem önkormányzatainak irányítását a vallási-etnikai megosztottság figyelembevételével szervezzék át. A katonai kivonulást az arab népesség által lakott területről csak akkor tartotta lehetségesnek, ha azt előbb „minden agresszív potenciáljától mentesítik”, s a Jordán-völgyet szoros izraeli ellenőrzés alá vonják. Allon egy palesztin–jordániai entitás létrejöttében gondolkodott, ennek nyugati parti határaitól közölt térképe bizonyos hasonlóságot mutat ahhoz az útvonalhoz, melyen a jelenlegi „biztonsági válaszfalat” vezetik.

Amíg az Allon-féle elképzelés nem járt együtt a palesztinok által lakott területek fragmentálásával, addig Mattijahu Droblessnek, a Cionista Világszövetség települési bizottsága társelnökének 1978-ban nyilvánosságra került terve ösztönözte a nagyarányú betelepülést a nyugati partra, elsősorban az arabok által lakott települések közé, illetve szomszédságába. A cél az volt, hogy a népesség összetételében, a település szerkezetében olyan új realitások alakuljanak ki, melyek lehetővé teszik a terület Izraelbe való bekebelezését. Ezt még markánsabban akarta megvalósítani Saron, aki ekkor mezőgazdasági miniszter volt. A Drobless-javaslat bizonyos korrekciójára épülő terve gyorsítani igyekezett a betelepülést, ugyanakkor, ha kellett, erőszakos eszközökkel csökkenteni akarta az itt élő palesztinok számát, s néhány népesebb enklávé kivételével mielőbb anektálni kívánta a területet. Az 1970-es évek második felében kormányra került Likud-tömb a Drobless-terv realizálását igyekezett minden eszközzel előse-

gíteni. A kitűzött célt, a zsidó telepések túlsúlyát ugyan nem sikerült elérni, de a területek fragmentáltsága az oslói időszakban is megmaradt.

„Biztonsági válaszfal”

Az Osló–2 egyezmény igen kiszolgáltatottá tette a palesztin ellenőrzés alatt álló területek autonómiáját: biztosította, hogy Izrael ne csak a külső védelemért viseljen felelősséget, hanem lépéseket tehessen akkor is, ha úgy látja, hogy az izraeliek és a települések általános biztonságát a palesztin területek felől veszély fenyegeti. Izraelnek tehát eleve megvolt a jogi felhatalmazása arra, hogy az autonóm területeken akár katonai lépéseket is foganatosítson. A palesztin területekre való behatolásra már az 1990-es években volt példa, de ez nem hasonlítható a második intifáda idején bekövetkezett fordulathoz. A palesztin terrorakciókra, az erőszak eszkalálódására Izrael a célzott likvidálások, a katonai lépések fokozásával válaszolt. A rajtaütésszerű izraeli tisztogató akciók egyre sűrűbbé váltak. Ezek jellegében a 2002. március végén „Védőpajzs”, majd júniusban „Kijelölt ösvény” néven elindított hadműveletek minőségi változást hoztak: „a terrorizmus gyökereinek felszámolása” ürügyén az izraeli erők megszállták a főbb stratégiai pontokat, s tartós jelenlétre rendezkedtek be az autonóm területeken. Az intifáda összetűzései nyomán a PNH biztonsági–közigazgatási infrastruktúrája szétesett, Arafatot elszigetelték, politikai mozgásterét korlátozták.

A katonai lépések egyértelműen jelezték, hogy Izrael felgyorsítja annak az új biztonsági feltételrendszernek a kialakítását, melynek birtokában a végleges rendezést is alapvetően meghatározhatja. A

Saron-kormány 2002 júniusában bejelentette, hogy a terroristák Izraelbe történő behatolásának megakadályozása, a júdeai, samariai zsidó telepések fokozott védelme érdekében megkezdik egy „biztonsági válaszfal” építését. A rendkívül költséges, korábban már többször félretett elképzelés a munkálatok megkezdése után is többször változott. Jelenleg egy 723 kilométer hosszú, speciálisan kialakított kerítéshálózatból, kisebb hányadában nyolc méter magas betonfalból álló rendszer kialakítása zajlik a nyugati parton és Jeruzsálemben. A Hágai Nemzetközi Bíróság 2004. júliusi, nem kötelező erejű állásfoglalásában illegálisnak minősített építkezést előreláthatóan 2010-ben fejezik be. Egy 2008. júliusi ENSZ-összesítés szerint a jóváhagyott projekt nyomvonalának csak 13 százaléka halad a zsidó államot a nyugati parttól elválasztó 1949-es fegyverszüneti, ismertebb nevén zöld vonalon, a nagy része ettől keletre húzódik. A két vonal közti terület – beleértve a kelet-jeruzsálemi zónákat, a korábbi határvonalnál lévő „senki földjét” – a nyugati part 9,8 százalékát teszi ki. A telepések közel 80 százaléka a „válaszfaltól” nyugatra él, ettől keletre jelenleg kb. 65 ezren laknak, zömében kisebb településeken.

Az építkezés közel félmillió palesztin mindennapi életét befolyásolja közvetlenül. A legmostohább helyzetbe az a kb. 27 ezer főt kitevő falusi populáció került, akik a „válaszfaltól” nyugatra élnek. Sok családot az építmény elválasztott a földjétől. A szerencsésebbek engedélyt kaptak arra, hogy a kerítéssel teljesen vagy részben körbevett lakhelyükről az átkelőhelyen át eljussanak a földjükre, s azt továbbra is műveljék. Számos tulajdonos azonban ilyen engedélyt nem kapott, földje hivatalosan megmaradt, de azt művelni nem tudja. Ennél is rosszabb azoknak a helyze-

te, akiknek a földjét katonai vagy egyéb célra kisajátították. A feltételek ellehetetlenülése miatt számolni lehet azzal, hogy az itt élő palesztinok közül egyre többen lesznek kénytelenek távozni a lakhelyükről. A válaszfaltól keletre az elkerítések, korlátozások több mint 250 ezer lakossal 54 palesztin települést érintenek. Ezek helyzetében főképp az hozhat javulást, ha valóban sor kerül az itteni zsidó települések – vagy ezek egy részének – már többször kilátásba helyezett felszámolására.

Az építkezés által érintett harmadik körzet, Kelet-Jeruzsálem esetében a válaszfal útvonala nem túl jelentős eltérésekkel az 1967-es háború utáni annektálás nyomán kialakult közigazgatási határokat követi. A válaszfal és az elágazások tervezésénél a városrészben, Jeruzsálem szomszédságában lévő zsidó települések védelme mellett a két jelentős palesztin lakossági központ, Betlehem és Rámalláh közelségére is gondoltak. Az építkezés a kelet-jeruzsálemi arab körzetek és a nyugati parton lévő palesztin települések közti kapcsolatokat nagyban korlátozta. Különösen nehéz helyzetbe kerültek a közigazgatási határhoz közel fekvő arab települések lakói, akik az egészségügyi és más szolgáltatások terén a kelet-jeruzsálemi ellátó hálózatokra voltak utalva, nem is szólva az itt lévő munkahelyekről. Az olcsóbb lakásárak miatt „az oslói korszakban” sokan költöztek e településekre a városrész arab körzeteiből, akiknek a közeli és távoli rokonaikkal való kapcsolattartás az átkeletési engedélyek beszerzésének körülményessége miatt eléggé esetlegessé vált.

A jövő szempontjából nem túl biztató, hogy a 2007. novemberi annapolisi konferencia óta a kelet-jeruzsálemi és a nyugati parton lévő településekről érkező építési kérelmek jóváhagyása a korábbiakhoz képest nagyon megnőtt. Az engedélyek

20 százalékát a válaszfaltól keletre lévő településekre adták ki. A településképződmények háromnegyede részben vagy teljesen palesztin tulajdonban lévő földön épül. Felszámolásukra érdemleges előrelépés nem történt, épp ellenkezőleg: a hírek az állandósuló jelenlét biztosítását szolgáló, a kommunális struktúrákat kiépítő képződmények számának növekedéséről szólnak. Különösen nagy visszhangot váltott ki a hebroni eset: 2007 márciusában a vallási szempontból különösen érzékeny pontnak számító városban 20 telepes család birtokba vett egy fontos helyen fekvő épületet. Bár az izraeli legfelső bíróság a tulajdonviszonyok tisztázásáig 2008 novemberében elrendelte az épület kiürítését, a döntés által kiváltott indulatok jól jelezték a társadalom növekvő megosztottságát.

A kormányzás sajátosságai, változó erővonalak az autonóm területeken

A feltételrendszer sajátosságai miatt eléggé kérdéses, hogy a PNH működésének hatékonyságát a nemzetközi összehasonlításokban használt kritériumok alapján lehet-e megfelelőképp vizsgálni. Az összképet ugyanis számos tényező befolyásolja: az oslói folyamat zsákutcája, a második intifáda következményei, a hozzáértés hiányosságai mellett jelentős szerepet játszanak a társadalmi fejlődés sajátosságai. A mély történelmi gyökerekre visszanyúló neopatrimoniális hatalomgyakorlás az autonómia időszakában is tovább folytatódott, a létrejövő intézményrendszer pedig „integrálódott” ebbe a struktúrába. Arafat a politikai, pénzügyi és biztonsági szféra feletti ellenőrzést szilárdan a kezében tartotta. A PNH elnöke számára a mögötte álló

hatalmi csoport hűségének folyamatos biztosítása kulcskérdés volt. Miniszterek, tanácsadók, más vezető emberek, befolyásos családok, gazdag üzletemberek, kedvezményezett cégek jelentős jövedelemre tettek szert a nekik biztosított monopoliók, koncessziók, manipulált tenderek, jól fizető apparátusbeli állások révén. A klientúra tagjai kedvezményesen kaptak állami földeket különféle projektek megvalósítására. Az egész láncolatban fontos volt a helyi befolyásos családokból származó falusi előljárók támogatásának biztosítása, akiknek a száma a palesztin autonómia kezdete óta a többszörösére növekedett. A nagyfokú korrupció, az erős családi és klánssolidaritás miatt a majd minden szinten jelenlévő nepotizmus ennek a struktúrának „természetes velejárója” volt. Noha a végrehajtó hatalom ellenőrzésére hivatott PTT már 1997-ben elfogadta az autonóm terület alkotmánytervezetét, Arafat csak 2002 tavaszán, a nagy nemzetközi nyomás hatására írta alá. Bár a nyugati államokban és Izraelben sokszor bírálták a PNH működésének visszasságait, az érintett fővárosokban az alkotmányos keretek *de facto* negligálása hosszú éveken át nem jelentett különösebb problémát.

A terrorizmus elleni háború elindulása ezt a kérdést is más optikába helyezte. Az USA formálisan elismerte egy palesztin állam létrehozásának szükségességét, ugyanakkor – az izraeli törekvéseknek engedve – a Bush által 2002-ben körvonalazott rendezési elképzelés, melyre később az útiterv épült, palesztin oldalon nagy hangsúllyal vetette fel a mélyreható reform, s a „terrorral szakító” új vezetés szükségességét. Mivel a Rámallahban izraeli katlanba zárt Arafat azonnali félreállítására nem lehetett számítani, Washington a demokratizálás elvének fokozott előtérbe állításával próbálta a PNH elnökét mar-

ginalizálni. A többirányú nyomásgyakorlás részben eredményes volt, mivel megtörtént a miniszterelnöki tisztség már említett intézményesítése, ami elvileg a kormány helyzetét is erősítette. Európai politológiai zsargonnal élve: az ideális cél egy kancellári típusú kormányzás kialakítása lett volna, ahol az államfőnek csak szimbolikusabb szerep jut. Ez azonban eleve idegen az arab tradícióktól, végrehajtani nem is sikerült, mivel a PNH elnöke fontos jogosítványokat tudott megtartani.

Arafat 2004 őszén bekövetkezett halála után, a következő év januárjában a nyugati államokban a legnagyobb szimpátiának örvendő palesztin vezető, Mahmud Abbász lépett a helyébe. A visszhang eléggé vegyes volt, mivel a kormányzó Palesztinai Nemzeti Felszabadítási Mozgalom (Fatah) egyik megalapítójának, az Oslo–1 egyezmény aláírójának nem volt olyan karizmatikus tekintélye, mint elődjének. Eléggé kétséges volt, hogy tudja-e kezelni a palesztin társadalomban meglévő súlyos konfliktusokat. Noha a 2005. februári Abbász–Saron-találkozó – amelyen bejelentették, hogy véget vetnek a több, mint négy éve tartó erőszaknak – a jövőt illetően okot adott az optimizmusra, az izraeli vezetés azonban ténylegesen nem könnyítette meg az általuk gyengekezűnek tartott palesztin vezető politikai helyzetének konszolidálását. Az amerikai külpolitika viszont hangsúlyosan Abbászt támogatta, s a korábbi gyakorlatól eltérően nem kifogásolta az elnöki hatalom megerősítésére irányuló törekvéseket. Washingtonban ugyanakkor súlyos számítási hibát követtek el azzal, hogy a 2005 nyarára tervezett palesztin választások elhalasztása után a kedvezőtlen előjelek ellenére nem egyeztek bele a voksolás ismételt elnapolásába. A nyugati liberális értékek egyetemességét hirdető politikai vezetés arra számított, hogy a Fatah némiképp

meggyengülve, de győztesen kerül ki a választásokból. A 2006. január 25-én tartott referendumon azonban nagy meglepetésre a korábban megtartott önkormányzati választásokon látványos sikert aratott Hamász „duplázott”: a PTT 132 mandátumából a voksolás eredményeként a Hamász 74, a Fatah 45 helyet szerzett meg. Ezzel először fordult elő, hogy a közel-keleti régió szunnita területein működő markáns ellenzéki csoportosulás, a Muzulmán Testvériség egy politikai entitásban a kormányhatalom birtokába került.

A voksolás kimenetele politikai kudarc volt Abbász számára, aki elnöki működésének kezdetétől a Fatah dominanciájának megőrzése mellett a Hamász integrálására törekedett. Amerikában a nacionalisták győzelme mellett abban is reménykedtek, hogy a reformok kiszélesítésében érdekelt csoportok a palesztin politikai életben fajsúlyosabb szerephez jutnak. Ezek azonban az előrejelzéseknek megfelelően a szavazatoknak csak egy töredékét kapták. A választás után azonnal kiderült, hogy a demokraciáfelfogás Washingtonban igen csak érdekvezérelt: ha a fordulat az USA stratégiai pozícióit ténylegesen vagy potenciálisan veszélyezteti, akkor a népakarat az amerikai döntéshozók szemében sem sokat számít. Bush elnök a választásokat követő napon tartott sajtókonferenciáján hangsúlyozta ugyan a voksolás jelentőségét a demokratikus értékek terjesztése szempontjából, de azt is leszögezte, hogy a békeateremtésben olyan politikai erő nem lehet partner, mely Izrael elpusztítására törekszik, s fegyveres erővel rendelkezik. Azaz a Hamász-kormányral semmiféle kapcsolatot nem kívánnak fenntartani, s rövidesen közölték, hogy az addigi támogatókat is más csatornába irányítják. Ezzel párhuzamosan Izrael leállította az adóviszatérítések átutalását, az EU pedig a pa-

lesztin adminisztráció fenntartására juttatott korábbi támogatásnak csak egy részét biztosította, a megmaradó összeg felhasználására itt is más utakat kerestek.

A PNH ezzel katasztrófális helyzetbe került, de a válságot nem pusztán gazdasági-pénzügyi tényezők, hanem a politikai rendszer sajátosságai is erősítették. „Jól körülbástyázott” hegemon pártrendszer a régió több országában is fennáll, a parlamenti váltógazdálkodás azonban nem „bevett dolog” az arab világban. A palesztinához hasonló politikai kultúrával rendelkező társadalomban a váltás az addigi domináns politikai tényezőhöz kapcsolódó társadalmi csoportok alapvető érdekeit is veszélyeztetheti. Eléggé hamar nyilvánvalóvá vált, hogy az iszlámisták egy új struktúra felépítésével, természetesen más klientúrára támaszkodva kívánják a helyzetüket hosszabb időre biztosítani. Nem pusztán az államapparátusban kezdődtek meg a személycserék, hanem az Ismail Hanija vezette Hamász-kormányhoz hű biztonsági erők felállítása is megindult. Egy sor önkormányzati pozíció elvesztésével a Fatah számára fontos finanszírozási források szűntek meg, a központi apparátusban lévő állások elvesztése pedig végzetes lehetett a nacionalisták számára. Egyetlen megoldásként az elnöki hatalom erősítése, a további közigazgatási tervesztés, s a párhuzamos struktúrák kiépítésének megakadályozása kínálkozott. Biztatást jelentett számukra, hogy az USA kiállt Abbász mellett, s az anyagi támogatás mellett az irányítása alatt álló biztonsági erők meg erősítéséhez is támogatást nyújtott.

A két politikai erő közti ellentétek állandósították a belpolitikai feszültséget, egyre gyakrabban került sor fegyveres összecsapásra. Ugyanakkor több kísérlet is történt a tárgyalás útján történő megegyezésre. A kiindulási alapot az a megállapodás jelen-

tette, melyet izraeli börtönökben lévő neves palesztin személyiségek dolgoztak ki 2006 májusában. Ennek némiképp átdolgozott változata volt az a Nemzeti Megbékélési Dokumentum, melyet június 28-án tettek közzé. Ez a célok közt említette Jeruzsálem fővárossal egy önálló palesztin állam létrehozását, a menekültek visszatérési jogának elismerését, a települések felszámolását, az izraeliek által emelt válaszfal eltávolítását, a bebörtönzöttek szabadon bocsátását, az iszlámistáknak a PNT-be történő bevonását, az izraeliek elleni harcnak a megszállt területekre történő koncentrálását, s a palesztin politikai erők közti megosztottság felszámolását. A nacionalisták a Hamásznak több ponton is engedményt tettek, így például kimaradt a palesztin mozgalom nemzeti jellegére való utalás. A visszatérési jogot sem pusztán elvileg vetették fel, hanem azért, hogy hazatérhessenek otthonaikba, birtokaikra, ahonnan annak idején menekülni kényszerültek. De az iszlámisták siettek egyértelművé tenni, hogy az önrendelkezési jognak a megszállt területekre való érvényesítése nem jelenti azt, hogy elfogadják Izrael létét, s lemondanának a Jordán folyótól nyugatra lévő területekről. Vagyis a korábbi álláspontjukkal összhangban a zsidó állammal csakis egy hosszú távú fegyverszünetet tudtak elképzelni.

A dokumentum ugyan rögzítette, hogy a felek félreteszik az ellentéteiket, a fegyveres összetűzések tovább folytatódtak. Végül szaúdi közvetítéssel 2007. február 8-án létrejött a mekkai megállapodás, mely egy koalíciós kormány felállításáról rendelkezett. Egyben aláhúzta a PNH törvényei és a politikai pluralizmus alapján működő partnerség fontosságát, vagyis egy szélesebb körű hatalommegosztás szükségességét. Hosszú tárgyalások után Iszmáil Hanija vezetésével március 17-én megala-

kult a koalíciós kormány, de hamar kiderült, hogy a Mekkával kezdődő időszak nem más, mint egy újabb erőpróba előtti „mosolyszünet”: június 10-én Gázában kirobbantak a harcok, s négy nap múlva az övezetben a Hamász átvette a hatalmat. Válaszként Rámalláhban Abbász kihirdette a szükségállapotot, az egységkormányt menesztette, s a korábbi pénzügyminiszter, a Washington bizalmát élvező, Texasban tanult közgazdász, Szalam Fajad vezetésével szükségkormányt nevezett ki. A PNH alkotmánya szerint szükségállapot csak harminc napra rendelhető el, s a parlament egyetértésével újabb harminc napra meghosszabbítható, de a hatalmi érdek és a képviselőtestület munkájának megbénulása felülírta az alkotmányos előírásokat.

Az autonóm terület kettészakadt, a korábban megindult decentralizációs folyamatok felgyorsultak, a társadalom alapzatát alkotó tradicionális lojalitások megerősödtek. A Fatah nacionalizmusának integratív ereje, a csoportosulás politikai vezető szerepe hozzájárult a palesztin identitás erősítéséhez, ám ez az Arafat-korszakban nem vált dominánssá. A nacionalizmus térségbeli tévesztése, a gazdasági és szociális helyzet romlása, a korrupció, a rendezési folyamat eredménytelensége következtében jelentkező kiábrándultság a PNH intézményeinek a második intifáda időszakától tapasztalható megrendülése nyomán ez az integratív erő nagymértékben meggyengült. Ugyanakkor az iszlám értékeknek az egész régióban tapasztalható felértékelődése, a Hamász által végzett karitatív tevékenység jelentőségének növekedése, az oslói folyamattal való szembenállás, a rendezés addigi kudarcából származó politikai tőke, a konfrontatív politika növekvő népszerűsége, a rendígérete, a morális tényezők szerepének hangsúlyozása – különösen a második

intifáda kirobbanása után – az iszlámisták bázisát jelentősen kiszélesítette. De a látványos választási siker nem jelenti egyben azt, hogy a társadalom többsége azonosulna a csoportosulás fundamentalista nacionalista ideológiájával. Sok család, klán pragmatikus okokból döntött mellettük, s az érdekvizonyok változása az ő lojalitásválságukat is megváltoztathatja. A lakosságnak rendkívül súlyos gondokat okozó gázai izraeli bojkott a Hamászt nem gyengítette, hanem bizonyos fokig meg is erősítette. Ez tükröződött abban is, hogy az utóbbi időben több befolyásos, a status quóval elégedetlen családi klán ellenállását megtörték. Mindkét csoportosulás igyekszik a saját struktúráit erősíteni, s ehhez külső támogatást is kapnak.

A gazdasági–szociális helyzet mindkét régióban eléggé lehangoló. Az összesített adatokat tekintve a GDP értéke 2007-ben 14, az egy főre jutó GDP pedig 40 százalékkal volt kevesebb, mint 1999-ben, az intifáda előtti esztendőben. A munkanélküliségi átlag 22 százalék körül mozgott, Gázában ennél jóval magasabb volt: itt 2006-ban a lakosság 35 százaléka élt mélyszegénységben, a fordulat után pedig ez az arány ugrásszerűen növekedett.

Láthattuk, hogy az államiság kritériumai közül a terület kiterjedése az izraeli stratégiai érdekek, a településpolitikáé folytatása és a belső megosztottság miatt rendkívül bizonytalan. A kormányzás hatékonyságának kérdése pedig az elmúlt évek tragikus fejleményei közepette eléggé a háttérbe szorult. Egyelőre nincs is olyan rendezési terv, mely a kétállami megoldás gyors rea-

lizálását szolgálná. Az utolsó konkrét javaslat 2006-ban Ehud Olmert izraeli miniszterelnök „konvergenciaterve” volt, mely a nyugati part 90–95 százalékának kiürítésével, 50–100 ezer telepes átköltöztetésével számolt. Mindez több kelet-jeruzsálemi települést is érintett volna. Olmert abból indult ki, hogy 2015-re az arabok lesznek többségben a Jordán folyóig terjedő területen, s a negatív következmények elkerülése végett mielőbb meg kell egyezni. A kormányfő azonban gyakorlatilag semmit nem tett az elképzelés megvalósítása érdekében, sőt működése alatt a települések bővítése és a válaszfal építése tovább folytatódott. Olmert már ügyvivő kormányfőként 2008 szeptemberében még tovább ment, és kijelentette, hogy szinte az egész nyugati partot és Kelet-Jeruzsálemet ki kell üríteni a megegyezés érdekében. Hogy egy ilyen irányú továbblépésnek lesz-e valamikor realitása, arra nehéz válaszolni. A 2007 novemberében amerikai kezdeményezésre elindított annapolisi folyamat kimenetele ugyancsak kérdéses. Az elgondolás az volt, hogy egyszerre tárgyalnak az útiterv első és harmadik szakaszának megvalósításáról, s 2008 végéig, tehát mielőtt Bush távozna hivatalából, elvi egyetértésre jutnak a vitatott kérdésekről. Létrejött egy tárgyalási mechanizmus, de megegyezés nem született. Izraelben 2009 februárjában választásokat tartanak, s egyelőre olyan politikai erő látszik befutónak, melynek érdekei szorosan kapcsolódnak a telepes érdekekhez. Ezek tényleges felvállalása azonban a kétállami megoldás végét is jelentheti. ■