



# ZMNE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓ KÖZPONT

## ELEMZÉSEK – 2011/10

1241 Budapest Pf: 181 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58

[www.svki.zmne.hu](http://www.svki.zmne.hu)

### ***A palesztin ENSZ-csatlakozási szándék és kihatásai***

***Mahmúd Abbász palesztin vezető 2011. szeptember 23-án átadta a Palesztin Állam tagfelvételi kérelmét Ban Ki Mun ENSZ-főtitkárnak. A lépés a világszervezet 66. Közgyűlésének egyik legfőbb vitatémája lett, a kérdésről az Európai Unió (EU) államainak sem sikerült közös álláspontot kialakítaniuk. A csatlakozási szándék hivatalos benyújtásának közeledtével a motivációkról, a lehetséges politikai következményekről, a felvételi eljárás technikai módozatairól, az ENSZ-fórumokon várható állásfoglalásokról a média jóvoltából rengeteg vélekedéssel találkozhattunk. A most közreadott elemzés a felvezető részt követően kitér a palesztin szándék előzményeire, legitimációs gyökereire, az államiság előfeltételeinek összetett kérdéseire. Bemutatja a palesztin államiság támogatása és a Palesztin Felszabadítási Szervezet (PFSZ) diplomáciai kapcsolatainak kiszélesítése terén a közelmúltban elért eredményeket, a csatlakozás benyújtásának közvetlen előzményeit, továbbá a felvételi szándékot tartalmazó dokumentumot. Ismerteti a palesztin elnöknek és az izraeli miniszterelnöknek a világszervezet legfőbb fórumán elhangzó beszédeit, s részletesen foglalkozik az ezt követő időszak fejleményeivel.***

Amikor az ENSZ-tagfelvételt célzó palesztin diplomáciai kampány – melyet izraeli politikai körökben ironikusan „puha intifádának” neveznek – a múlt év őszén elindult, még nem lehetett sejteni, hogy a kérelem 2011 szeptemberében nagy horderejű térségbeli változások közepette kerül majd betervezésre. Az „arab tavasz” eseménygörgetegének eddigi következményei hosszú ideje uralmon lévő vezetőknek a politika színpadáról való eltűnését, több országban új belpolitikai konstellációk kialakulását eredményezték. A regionális hatalmi status quo átalakulásának felgyorsulása az egy új közel-keleti Pax Americana létrejöttéhez fűződő illúziókat gyakorlatilag szertefoszlatta. Ebben az adminisztráció egyik fő térségbeli prioritása, az izraeli–palesztin rendezési folyamat előmozdítására tett erőfeszítések kudarcra is számottevő szerepet játszott.

A közel-keleti tárgyalások újraindítását a 2009 januárjában hivatalba lépő demokrata kormányzatnak csak 20 hónapos sziszifuszi munkával sikerült elérnie. A konzultációk kifizetését Obama és környezete túlságosan is optimistán ítélték meg. Az ENSZ-közgyűlés ülészakán 2010. szeptember 23-án elhangzó felszólalásában az elnök ama reményének adott hangot, hogy az érdekelt felek pozitív hozzáállása esetén a világszervezet legfontosabb fóruma következő ülészakának kezdetére már megszülethet az a dokumentum, amely lehetővé fogja tenni, hogy egy „Izraellel békében élő, független és szuverén palesztin állam az Egyesült Nemzetek Szervezetének új tagállama legyen”.<sup>1</sup> A végleges rendezési témákról – a határokról, Jeruzsálem és a ciszjordániai zsidó települések jövőjéről, a palesztin menekültkérdésről, a vízmegosztásról és a biztonsági kérdésekről – kezdődő 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 10 hónapra vállalt ciszjordániai építési moratórium meghosszabbítására. Az izraeli településpolitika mindig is kemény ütközőpontot jelentett, de ez csak egyike volt a komoly érdekellentétekből eredő választóvonalaknak. A szeptemberi kudarc okait elemezve Anat Kurz, a Tel Aviv University keretében működő Institute for National Security Studies kutatója tanulmányában úgy véli, hogy az amerikai nyomásra kikényszerített konzultációkért sem az izraeli, sem a palesztin fél nem lelkesedett. Számos korábbi visszautasítás után a megbeszélésekbe azért egyeztek bele, mivel mindkét oldal tartott attól, hogy újabb elzárkózás esetén őket tartják majd felelősnek a rendezési törekvések zátonyra futásáért.<sup>2</sup> Vagyis az óriási médiaérdeklő-

<sup>1</sup> Remarks by the President to the United Nations General Assembly. September 23, 2010 (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/23/remarks-president-united-nations-general-assembly>).

<sup>2</sup> Anat Kurz: The Israeli-Palestinian Arena: Independent Moves, Little Coordination. In Anat Kurz – Shlomo Brom (ed.): Strategic Survey for Israel 2011, 57-74. o.

déssel elindult tárgyalásokat a felek csak színjátéknak tekintették. A diplomáciai fiasco 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 választásokon 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, az „arab tavasz” hullámverései a washingtoni diplomácia lehetőségeit még inkább korlátozták.

A világszervezetbe való „felvételhez vezető utat megnyitó” dokumentum tehát vágyalom maradt. A tárgyalások holtpontra kerülése miatt Mahmúd Abbász palesztin vezető az ENSZ-felvételt állította törekvései középpontjába. Washington jelezte, hogy a tagfelvételtől szóló beadványt az ENSZ BT-ben meg fogja vétózni. A Közgyűlés plenáris ülésének vitájában 2011. szeptember 21-én felszólaló Obama hangsúlyozta, hogy a béke megteremtését szolgáló kétoldalú tárgyalásokat nem lehet „útle rövidítésekkel”, azaz nyilatkozatokkal és ENSZ-határozatokkal kiváltani. A választási megfontolások miatt az izraeli szempontoknak a szokásosnál is nagyobb hangsúlyt adó, Washington és Jeruzsálem kapcsolatának 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.<sup>3</sup> Az elnök új javaslatokat nem tett, korábbi indítványai közül csak közvetetten utalt május 19-i beszédének nagy vihart kavart részére, amikor azt javasolta, hogy a határokról szóló tárgyalásokat területcserékkel az 1967-es vonalakra – azaz az 1949-es fegyverszüneti egyezményben rögzített status quóra – kell alapozni.<sup>4</sup>

Obama közgyűlési beszédének az izraeli–palesztin viszonyról foglalkozó része a májusi, de még az előző közgyűlési ülészakon elhangzottakhoz képest is visszalépés volt. Az elnök megállapításai nemcsak 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 aláírná” az Obama által elmondottakat. Az elnök szavait Netanjahu miniszterelnök szintén nagyra értékelte. Több elemző, köztük Akiva Eldar azonban Obama szavait más aspektusból vizsgálta. A Ha-arec 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 – G.Gy.) 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 republikánus jelöltet fognak favorizálni.<sup>5</sup> A negatív következményekre figyelmeztetett a New York Times szerkesztőségi cikke is. 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 a megoldás hathatós amerikai közvetítő szerep nélkül nem képzelhető el.<sup>6</sup> 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

<sup>3</sup> Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly, September 21, 2011 [http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/US\\_en.pdf](http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/US_en.pdf)

<sup>4</sup> Obama kijelentésének élénk visszhangja némiképp érthetetlen volt, mivel nem az elnök volt az első, aki ezt a megfogalmazást használta. Brzezinski már 2008 decemberében azt javasolta, hogy a területi rendezésnél az 1967-es háború előestéjén érvényben lévő fegyverszüneti vonalaktól kell kiindulni, méltányos területcserékkel, amelyek lehetővé teszik, hogy az említett vonalak mentén lévő nagyobb településeket Izraelhez csatolják. Aláhúzta, hogy a palesztin menekültek nem térhetnének vissza a mai Izraelbe, s Jeruzsálemnek mindkét állam fővárosának kell lennie. A szerző a cikkében azt is felvetette, hogy a biztonság erősítése érdekében esetleg NATO-erőket is a térségbe lehetne küldeni. Zbigniew Brzezinski: The Global Political Awakening – <http://www.nytimes.com/2008/12/16/opinion/16iht-YEbrzezinski.1.18730411.html>. Az adminisztráció tagjai közül Hillary Clinton 2010 novemberében, egy Netanjahuval való feszült tárgyalás után a kiadott közleményben majdnem szó szerint Obama fent említett megfogalmazását használta, de ez akkor majdhogynem észrevétlen maradt. (Joint Statement of the Office of the Prime Minister of Israel and The Office of the Secretary of State of The United States Washington, DC, November 11, 2010 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/11/150821.htm>))

<sup>5</sup> Akiva Eldar: Obama's passivity could lead to the loss of a Palestinian partner, 22.09.11

<http://www.haaretz.com/print-edition/news/obama-s-passivity-could-lead-to-the-loss-of-a-palestinian-partner-1.385915>

<sup>6</sup> The Palestinians' Bid, September 22, 2011 [http://www.nytimes.com/2011/09/23/opinion/the-palestinians-bid-for-statehood.html?\\_r=1&hp](http://www.nytimes.com/2011/09/23/opinion/the-palestinians-bid-for-statehood.html?_r=1&hp)

Egyesült Államok szerepe ugyan továbbra is fontos marad, de az ENSZ, az EU 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 belássuk, hogy 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”.<sup>7</sup>

Az ENSZ-hez való palesztin csatlakozási stratégia közvetlen előzményei a tavalyi tárgyalási zsákutcára vezethetők vissza. De a vezetés kombinációiban egy ilyen alternatíva már korábban felmerült.<sup>8</sup> Az irányvonal módosítását a Brookings Institution kutatója, Káled Elgindy „drámai változásnak” nevezi, mivel a lépés annyit jelentett, hogy a palesztinok többé „nem törekszenek a halódó békefolyamat feltámasztására.”<sup>9</sup> Az új megközelítésről Abbász hivatalosan először 2010. október 8-án, a líbiai Szirtben rendezett arab csúcstól megelőző külügyminiszeri konferencián beszélt. A tárgyalások további egy helyben topogásának esetére kilátásba helyezte: az Egyesült Államokhoz és az ENSZ-hez fordulnak, hogy az 1967-es status quo alapján ismerje 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 településpolitika leállításával kapcsolta össze.<sup>10</sup> Mivel az Egyesült Államok egy palesztin állami entitás létrejöttét csak a jeruzsálemi kormány egyetértésével támogatta, Abbász főképp az ENSZ-re fókuszált.

A világszervezettel való kapcsolatok mélyebb történeti gyökereik. Az ezt is érintő visszatekintésben terjedelmi okokból csak a mai folyamatok szempontjából releváns elemekre térünk ki.

### ***Az ENSZ-kapcsolat és a jelenlegi palesztin politikai irányvonal más előzményei***

Az ENSZ az itteni brit mandátumterületet felosztó, 1947. novemberi 181-es számú közgyűlési határozatával a modern kori palesztin történelemben meghatározó szerepet játszott.<sup>11</sup> 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 széttelődéséhez, súlyos menekültprobléma kialakulásához vezetett. A jelenleg több mint 4 millió regisztrált menekült ellátásában, az autonóm területek támogatásában az ENSZ a közel-keleti palesztin menekülteket segélyező szervezete (UNRWA), a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap, valamint különböző fejlesztési programjai révén jelentős szerepet vállal.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> UNGA, General Debate: 66th Session. H.E. Mr. Nicolas Sarkozy, President of France, 21 September 2011 <http://gadebate.un.org/66/france>

<sup>8</sup> Van olyan írás, amely ennek a stratégiának a felmerülését Luiz Inácio Lula da Silva és Abbász 2005. májusi találkozásától eredezteti. A brazil elnök állítólag itt ígéretet tett arra, hogy második elnöki terminusának végéig, 2011. január elsejéig a latin-amerikai államok között támogatást szerez a palesztin függetlenség ENSZ-ben történő elismeréséhez. Jonathan Schanzer: Origins of the Palestinian Unilateral Declaration of Independence. *Focus Quarterly*, Vol. V. No. 3. (Fall 2011) <http://schanzer.pundicity.com/10386/origins-of-the-palestinian-unilateral-declaration>

<sup>9</sup> Khaled Elgindy: Palestine goes to the UN. *Foreign Affairs*, Vol. 90. No. 5. (September/October 2011) 102. o.

<sup>10</sup> Sawsan Abu-Husain: Palestinian President Presents Four Alternatives to Arab Follow-Up Committee, 11/10/2010, <http://www.asharq-e.com/news.asp?section=1&id=22635>

<sup>11</sup> A határozat a közel 30 ezer négyzetkilométert kitevő mandátumterületet 8 részre osztotta fel: 3-3 körzetből 1948 októberéig egy zsidó, illetve egy arab állam létrehozását írta elő. Jaffa arab enklávéként ékelődött volna a létrejövő zsidó államba, Jeruzsálemet pedig tíz évre ENSZ-védnökség alá akarták helyezni. A határozat további zsidó bevándorlással és jelentős számú ottmaradó arab etnikummal számolva a terület 56 százalékát a létrejövő zsidó államnak juttatta. Egy kisebb zsidó etnikumot is magában foglalva a fennmaradó részen alakult volna meg az arab állam, s itt lett volna Jeruzsálem, mint *corpus separatum*. A határozat a különválás kapcsán felmerülő nehézségek áthidalására fontosnak tartotta a két állam közötti gazdasági unió megteremtését, s elírta, hogy Nagy-Britanniának 1948. augusztus elsejéig meg kell szüntetnie katonai jelenlétét. Gazdik Gyula: A Közel-és Közép-Kelet a második világháború után. In Diószegi István – Harsányi Iván – Németh István (szerk.): *20. századi egyetemes történet*. III. kötet, Korona Könyvkiadó, 1997. 302–303. o.

<sup>12</sup> A regisztrált menekültek lakóhely szerinti megoszlása: Jordánia (1,8 millió), Gáza és Ciszjordánia (1,7 millió.), Szíria (434 ezer), Libanon (405 ezer). A nem regisztráltakkal együtt a palesztin menekültek számát 6 millió före becsülik. Martin Asser: Obstacles to Arab-Israeli peace: Palestinian refugees, BBC News, 2 September 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-11104284>

A politikai kapcsolatok alakulását befolyásolta, hogy az 1964-ben létrejött PFSZ hosszú időn át nem fogadta el az ENSZ BT azóta is a közel-keleti rendezés kiindulópontjának tekintett 1967. novemberi 242. számú határozatát, mivel az a palesztin problémát pusztán csak menekültkérdésként kezelte. A változások a hetvenes évek derekától figyelhetők 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 összpalesztin szervezetnek megfigyelői státuszt biztosított. A hidegháborús korszak végén, 1987 decemberében a megszállt palesztin területeken kirobbant első intifáda a PFSZ szerepét az arab-közi 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 (1929–2004) vezette szerveződés számára új politikai realitást jelentett, hogy július végén Huszein (1935–1999) 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 forrásként a dokumentum az ENSZ Közgyűlésének említett 181. számú határozatára hivatkozott. Aláhúzták, hogy az új entitás arab állam lesz, az arab nemzet integráns része. Békeszerető, demokratikus, parlamentáris állam, mely azonosul az Egyesült Nemzetek, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának céljaival, alapelveivel és az el nem kötelezettséggel. A testület Politikai Nyilatkozata javasolta, hogy az ENSZ BT 242. és 338. számú határozata alapján a közel-keleti helyzetről és ennek legfontosabb eleméről, a palesztin kérdéstről a világszervezet égisze alatt nemzetközi konferenciát hívjanak egybe. E fórumnak garantálnia kell a palesztinok nemzeti jogait, mindenekelőtt az önrendelkezési jogot. A testület állásfoglalása elutasította a terrorizmus összes formáját, beleértve az állami terrorizmust, s a palesztin menekültkérdésre az ENSZ határozatokkal összhangban 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 1967-ben megszállt összes arab, palesztin területről, beleértve „Arab Jeruzsálemet”, s távolítsák el a háború után létesített településeket. Ugyanakkor nem tette hozzá, hogy az 1967-ben megszállt palesztin régiókban alakulna meg a Palesztin Állam. Az állam területére konkrét 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 nyíljenek 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 az ENSZ 242. és az ezt megerősítő 338. számú határozatára történő hivatkozása fontos elem volt, mivel nemcsak annyit jelentett, hogy a PFSZ a korábbi álláspontját átértékelve elfogadja a közel-keleti rendezés kiindulópontjának tekintett dokumentumokat, hanem ezzel közvetve Izrael Állam létét is elismerte.<sup>13</sup> A PNT döntéseit az ENSZ-közgyűlés „kihelyezett” genfi ülészakán december 13-án elmondott beszédében Arafat palesztin veze-

<sup>13</sup> A PNT algíri ülésén elfogadott dokumentumok ENSZ-ben közzétett angol nyelvű változata: 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, 18 November 1988, A/43/827, S/20278 <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/6EB54A389E2DA6C6852560DE0070E392>

tő is megerősítette. A Palesztin Állam nemzetközi legitimitása szempontjából a 181. számú határozat jelentőségét külön is kiemelte.<sup>14</sup>

A palesztin államiság nemzetközi elfogadása terén fontos állomás volt az ENSZ-közgyűlés 43. ülészakának 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 és az ennek kulcselemét jelentő palesztin kérdés mielőbbi átfogó és igazságos rendezésének fontosságát. A határozat szükségesnek látta az ENSZ BT 242. és 338. számú határozatai alapján a PFSZ részvételével egy nemzetközi közel-keleti békekonferencia összehívását. A dokumentum a menekültkérdés rendezésénél kiindulópontnak az ENSZ-közgyűlés 1948. decemberi 194. számú, s más idevágó határozatait tekintette, egyben hangsúlyozta a megszállt területeken létesített települések felszámolásának fontosságát.<sup>15</sup> A 177. számú határozat a 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. ülészakának 177. számú határozata a megfigyelői státuszban 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 időszakban több mint 100 ország ismerte el.<sup>16</sup>

Az 1979-es egyiptomi–izraeli békeszerződést követően a közel-keleti tárgyalások újraindítására a bipoláris korszak végétől felgyorsult nemzetközi erőfeszítések eredményeként az 1991. októberi madridi közel-keleti nemzetközi konferenciával került sor. Az ezt követő, a területet békéért elv alapján történő tárgyalásokon az első áttörés az oslói folyamat elindulásával következett be. Az ekkor született autonómia-megállapodások nem szóltak a palesztin 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 más útra terelte. A felek közötti közvetítésben a fő szerepet az Egyesült Államok játszotta, amely legfőbb térségbeli szövetségese, Izrael stratégiai érdekeinek messzemenő 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 a korábban kitűzött határidők gyors elhalványulása után 2011 szeptemberében a világszervezet elé került. Itt elvileg a mérlegelés egyik kiindulópontja, hogy a szóban forgó entitás mennyiben tesz eleget az államiság kritériumának.

<sup>14</sup> Yasser Arafat's speech to the UN General Assembly, 13 December 1988, <http://www.al-bab.com/arab/docs/pal/pal5.htm>

<sup>15</sup> Az ENSZ-közgyűlés 1948. decemberi 194. számú határozata többek között aláhúzta, hogy amennyiben a menekültek vissza akarnak térni a lakhelyükre, s vállalják, hogy békében élnek a szomszédokkal, akkor ezt a lehető legrövidebb időn belül lehetővé kell tenni. Aki nem akar visszatérni, annak kompenzációt kell fizetni. A visszatért menekültek letelepedését elő kell segíteni. Palestine - progress report of the United Nations Mediator, A/RES/194(III), 11 Dec. 1948, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/65/IMG/NR004365.pdf?OpenElement>

<sup>16</sup> Magyarországon a PFSZ 1975-ben nyitotta meg képviselőjét, mely 1982-ben diplomáciai rangot kapott. Hazánk 1988. november 24-én ismerte el a Palesztin Állam kikiáltását, s a következő év márciusában Arafat budapesti látogatása során jelentették be, hogy a PFSZ budapesti képviselőt nagykövetségi szintre emelik. (A Palesztin Állam kikiáltásának elismeréséről szóló jegyzék átadása, 1988.11.24. - <http://archiv1988tol.mti.hu/docview.faces>; Jasszer Arafat programja (4. rész) – Sajtókonferencia, 1989.03.17. - <http://archiv1988tol.mti.hu/docview.faces>.) A szocialista országok közül ugyancsak az állam kikiáltását ismerte el Lengyelország, Csehszlovákia, Bulgária és 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”. (Szovjetunió - palesztin állam, 1988.11.18. - <http://archiv1988tol.mti.hu/docview.faces>.) Érdekes ugyanakkor, hogy az NDK teljes mértékben elismerte a palesztin államiságot. Hasonlóképp döntött Kína, Vietnam és Kuba. (Palesztin állam - eddig 47 elismerés, 1988.11.23. - <http://archiv1988tol.mti.hu/docview.faces>) Az Európai Gazdasági Közösségek miniszteri tanácsának néhány nappal a PNT ülése után kiadott közleménye üdvözölte az algíri határozatokat. Megismételték a palesztinok önrendelési 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. Gazdik Gyula: *Az Európai Unió közel-keleti politikájának három évtizede, 1970–2000*. Magyar Lajos Alapítvány. Béke- és Konfliktuskutató Intézet. ([www.bki.fw.hu](http://www.bki.fw.hu))

## ***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 az integritása védelmének 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 tényezőknek tekintettek.<sup>17</sup>

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 (TB) 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 elsősorban politikai alapon támogatták. A poszthidegháborús korszakban valami hasonló történt például Bosznia-Hercegovina esetében. Legutóbb 2011 júliusában, a sokat szenvedett, olajban gazdag Dél-Szudán tagfelvételi kérelme is néhány nap alatt keresztülment a BT-ben és a Közgyűlésben.<sup>18</sup>

A palesztin autonóm területek az államiság több fontos kritériumával rendelkeznek, de a megszállás, az izraeli–amerikai hatalmi érdekek, 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 kelet-jeruzsálemi arab lakosságot is beleértve a ciszjordániai és a gázai területeken 2010 végén több mint 4 millió fő élt, mely a világ 11 millió főre becsült palesztin populációjának 38 százalékát alkotja.<sup>19</sup> A lakosság száma ezeken a területeken a palesztin menekültkérdés rendezésének napirendre kerülésével valószínűleg tovább növekszik. A környező országokban élő, visszatérni 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 5 millió 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.<sup>20</sup>

Az államiság másik természetes előfeltétele – a terület – már jóval összetettebb képet mutat. Az új entitás Ciszjordániára, Gázára és Jeruzsálem arabok lakta negyedeire terjedne ki. E területek helyzete azonban korántsem egységes. A Gázai övezetből 2005-ben stratégiai megfontolásokból az izraeli erők kivonultak, felszámolták az itteni településeket, s a közigazgatási-biztonsági ellenőrzés teljesen palesztin kézbe került. A ciszjordániai régió az 1995. szeptemberi Oslo-2 egyezmény értelmében három részre lett bontva. Az „A” kategóriába a nagyobb palesztin lakossági központok kerültek, itt a biztonsági-közigazgatási ellenőrzést a PNH gyakorolta. 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

<sup>17</sup> Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, December 26, 1933

[http://www.cfr.org/publication/15897/montevideo\\_convention\\_on\\_the\\_rights\\_and\\_duties\\_of\\_states.html](http://www.cfr.org/publication/15897/montevideo_convention_on_the_rights_and_duties_of_states.html)

<sup>18</sup> Dél-Szudán 2011. július 9-én kiáltotta ki a függetlenségét, s hat nap múlva már az ENSZ 193. tagállamává vált. A TB nagyra értékelte, hogy az új állam „teljes mértékben azonosul” az ENSZ Alapokmányának céljaival.

<sup>19</sup> Más arab államban él a világ palesztin népességének 44, Izraelben 12, a közel-keleti régiókn kívül 6 százaléka. Palestine in Figures 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)

<sup>20</sup> Gazdik Gyula: A békefolyamat és a palesztin államiság feltételei. *Nemzet és Biztonság*, 2008/12. 6. o.

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 magukban 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 folyamat válságba kerülése időszakában a régió valamivel több mint 40 százaléka volt közvetlen és közvetett palesztin ellenőrzés alatt. Az említett övezetek felett a PNH fennhatóságát az intifáda időszakában állandósított izraeli katonai jelenlét jelentősen 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 300 ezret is meghaladta. Ha a kelet-jeruzsálemi 200 ezer főt is hozzá tesszük, akkor félmillió telepesről beszélhetünk.<sup>21</sup> A hivatalosan elismert települések száma 120 (a kelet-jeruzsálemiekkel együtt 132), a rendkívül sok vitát kiváltó településképződményeké pedig 99, ezeken a Peace Now becslése szerint mintegy 4 ezer fő él.<sup>22</sup> A települések pusztán a beépített részekkel Ciszjordánia közel 3, az igazgatásuk alá tartozó területekkel számolva több mint 9 százalékát, a hozzájuk vezető elkerülő utakat is beleszámolva azonban a régió jóval nagyobb hányadát érintik. Jelentős területet foglal el a biztonsági válaszfal 2002 júniusától elkezdett építése, melynek szükségességét Saron akkori izraeli miniszterelnök a terroristák Izraelbe történő behatolásának megakadályozásával, a ciszjordániai telepesek 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.<sup>23</sup>

Az államiség területi előfeltételeit befolyásoló másik fontos tényező a palesztin autonóm területek 2007 júniusában történt kettészakadása, ami Jeruzsálem szempontjából kedvező fordulat volt. Ezzel nagyban megkérdőjeleződött egy életképes palesztin állam létrejöttének lehetősége, amit az izraeli hatalmi elitből többen is egzisztenciális veszélynek tartottak és tartanak. Egy ilyen entitás létrehozására irányuló történő külső nyomás esetén az autonóm terület megosztottsága mellett hivatkozni lehetett arra, hogy a Gázai övezetet olyan csoportosulás tartja ellenőrzése alatt, amely 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. Kairó, ha nem is szövetségese, de stratégiai partnere volt Jeruzsálemnek, s különösebben nem tiltakozott az ellen, hogy a nagy ellenlábasa, Teherán vazallusának tartott Hamászt és a fennhatósága alatt élő másfél milliós gázai populációt Izrael blokád alatt tartsa. Sőt az egyiptomi–gázai határon lévő rafahi átkelő igénybevételét is megszigorították. A közvetítéssel Mubárak egyiptomi elnök egyúttal szövetségeseinek, Abbásznak a hatalmi helyzetét próbálta erősíteni az iszlámistákkal szemben, akik úgyszintén a Muszlim Testvérek nemzetközi mozgalmának részei voltak. Az

<sup>21</sup> Dina Kraft: Jewish settlers double in West Bank since 1990s, 27 Jul 2009,

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/israel/5919295/Jewish-settlers-double-in-West-Bank-since-1990s.html>

<sup>22</sup> Hagit Ofra – Noa Galili: West Bank Settlements – Facts and Figures (Peace Now, June 2009,

<http://peacenow.org.il/eng/node/297>). Az úgynevezett településképződmények az oslói időszak elején jelentek meg. A kormányzat 1996-ban elhatározta, hogy nem épít új településeket, hanem a meglévők bővítésére ad engedélyeket. Ugyanakkor el-tűrte, sőt gyakran bátorította a „képződmények” létrehozását. Ezeket „illegális előretolt állásoknak”, „engedély nélkül létrehozott előretolt állásoknak” nevezték, s gyakran egy meglévő településtől nem messze hozták őket létre. Ezeket a „képződményeket”, melyek közül egyre több idővel állandó infrastruktúra kialakítására kapott engedélyt, a kormányok politikailag nagyon jól fel-tudták használni: a településpolitikát ért külső bíráló hangokat tompítani lehetett azzal, hogy néhány „képződményt”, melyeket rá-adásul nem a „játékszabályok” szerint hoztak létre, látványosan felszámoltak, utána azonban a helyükön újak jelentek meg.

<sup>23</sup> Hagit Ofra – Noa Galili: i.m.

egyiptomi ág, „az anyaszervezet” Mubárák legádázabb ellenfelei közé tartozott. A Kairó közvetítésével elindult konzultációkon az első fordulópont 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.<sup>24</sup> Ősszel úgy tűnt, hogy a két rivális egyetért az egyiptomi diplomácia által előkészített dokumentummal.<sup>25</sup> Az október végére tervezett aláírástól azonban 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 (EJT) 12. rendes ülése október 2-án elnapolja. A PNH e lépését a Hamász a konfliktus közel 1400 palesztin áldozata meggyalázásának tartotta.<sup>26</sup> Az egyezmény ellen hatott az is, hogy Washington jelezte Kairónak, hogy 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 lemondás, Izrael Állam, valamint Izrael és a PFSZ között létrejött megállapodások elismerése – elfogadni.<sup>27</sup> A nacionalisták és 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: Mubárák bukása Abbász hátszelét gyengítette, a főként a szunnita ellenzék által szervezett szíriai megmozdulások pedig a szintén szunnita Hamászt hozták egyre feloldhatatlanabb helyzetbe. A megegyezés érdekében az iszlámistákra Kairó mellett az Öböl-államok is nyomást gyakoroltak, mivel érdekelték voltak Irán térségbeli befolyásának gyengítésében. A mindezek hatására elért átörös 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 jelentették be Kairóban. Az egyezmény többek között előírta, hogy egy éven belül a palesztin autonóm területeken parlamenti és elnökválasztásokat tartanak, s emellett a PNT képviselőit is újra kell választani. Elhatározták egy szakértői kormány felállítását, amelynek kiemelt feladata a választások előkészítése lesz. Egy másik fontos teendőként az egyezmény a PNH ciszjordániai, gázai, kelet-jeruzsálemi intézményeinek egyesítését jelölte meg. Az egyezmény egy Magasabb Biztonsági Bizottság létrehozásáról is

<sup>24</sup> A Hamász nemzeti megbékéléséről szóló dokumentuma a Fatahhoz hasonlóan úgyszintén az 1967-es határokra alapozott államiság talaján állt Jeruzsálem (Kelet-Jeruzsálem) fővárossal. Ugyanakkor nem volt hajlandó elismerni Izraelt, e helyett egy hosszabb távú fegyverszünetet helyezett kilátásba azzal a feltétellel, ha izraeli részről felszámolják a ciszjordániai zsidó településeket, s elismerik a menekültek visszatérési jogát. Interview With Khaled Meshal of Hamas, May 5, 2009 - <http://www.nytimes.com/2009/05/05/world/middleeast/05Meshal-transcript.html>

<sup>25</sup> A kairói kormány által előkészített dokumentum többek között előírta, hogy 2010 első felében a gázai-ciszjordániai régióban választásokat tartanak, egyiptomi felügyelet mellett hajtsák végre a biztonsági erők reformját, s kölcsönösen bocsássák szabadon a politikai foglyokat. Fatah, Hamas to sign reconciliation agreement Oct. 22 in Cairo. RIA Novosti, 02/10/2009 - <http://en.rian.ru/world/20091002/156322997.html>

<sup>26</sup> Vitaly Bilan: Egypt Between Hamas and Fatah. 29.12.2010 - <http://www.journal-neo.com/?q=node/3558>; Az 1999–2010 közötti időszak izraeli–palesztin tárgyalásairól idén januárban *Palestine Papers* címen közreadott bizalmas dokumentumokból kiderül, hogy Abbász és környezete – akik a háború előtt értesültek a Hamász ellen tervezett izraeli katonai lépésről – a Goldstone-jelentésről szóló EJT-határozat elnapolásába azért mentek bele, mivel Washington határozott ígéretet tett a tárgyalások újravételének előmozdítására, illetve arra, hogy fokozottabban figyelembe veszik a palesztin érdekeket. A színelvadász mögötti egyezség kellemetlen mellékzöngéje volt, hogy azt a szavazás előtt Izrael kiszivárogtatta. (PA stonewalled the Goldstone vote, 26 Jan 2011 - <http://english.aljazeera.net/palestinepapers/2011/01/2011126123125167974.html>.) Az EJT döntésének elnapolása az arab világban és a PNH által ellenőrzött területeken nagy felháborodást keltett. A támadások keresztüztübe került Abbász kénytelen volt néhány nap elteltével 180 fokos fordulatot végrehajtani: kezdeményezésére – a testület 18 tagállamának támogatásával – október 15-én összeült az EJT 12. rendkívüli ülése, hogy megvitassa az emberi jogok helyzetét a megszállt palesztin területeken és Kelet-Jeruzsálemben. A következő nap elfogadott határozat élesen elítélte Izraelnek a megszállt palesztin területeken követett politikáját, s támogatta a tényfeltáró bizottság ajánlásait. Egyúttal javasolta, hogy az ENSZ Közgyűlés folyamatban lévő 64. ülészaka tűzze napirendjére a tényfeltáró bizottság jelentését. Gazdik Gyula: A Goldstone-jelentés és utóhatásai. – [http://193.224.76.4/download/svki/Elemzesek/2010/SVKI\\_Elemzesek\\_2010\\_2.pdf](http://193.224.76.4/download/svki/Elemzesek/2010/SVKI_Elemzesek_2010_2.pdf)

<sup>27</sup> Paul Woodward: U.S. to Egypt: Fatah-Hamas deal undermines Israel-PA talks, October 13, 2009 - <http://warincontext.org/2009/10/13/us-to-egypt-fatah-hamas-deal-undermines-israel-pa-talks/>; Az iszlámisták a kvartett feltételeit diktátumnak tartották, s elzárkóztak Izrael és a korábbi megállapodások elismerésétől.



rendelkezett, melyet a palesztin elnök rendeletileg fog létrehozni.<sup>28</sup> Ezzel a Hamász lényegében átértékelte az Abbász legitimitásával kapcsolatos állításait, melyek 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.

Az egyezményből szinte semmi nem valósult meg. Egy magasabb testület létrehozása nem jelentette a biztonsági erők integrálásának végrehajtását. A PFSZ reformja, melyről olyan sok szó esett, szintén későbbre lett halasztva. Ugyanez vonatkozott az intézményi egyesítésre, mivel a Hamász a PNH-kormány miniszterelnökévé a szakítás után 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 játékterének kiszélesítésére, s megerősítést kapott ahhoz, hogy a palesztinok nevében tárgyaljon. A két terület között továbbra is a legfőbb összekötő kapocs, hogy a gázai iszlámista kormányzat pénzügyi téren rá van utalva a Ramallából érkező átutalásokra.<sup>29</sup> A jelentősebb nemzetközi támogatások, átutalások az PNH részére érkeztek, s ez bizonyos fokig az Abbász-féle vezetést erősítő tényező.

## **A kormányzás hatékonysága**

### *Fejlesztéspolitika*

Az államiság elismerésének harmadik kritériuma a kormányzás hatékonysága. E téren az izraeli megszállás már eleve befolyásolja a számottevő előrelépést. 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 növekedés biztosítása a szűk mozgástér adta keretek között 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 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.<sup>30</sup> A PNH 13. kormánya 2009 augusztusában *Ending the Occupation, Establishing the State* címmel új, ambiciózus programot hozott nyilvánosságra. A dokumentum fő célként jelölte meg, hogy a palesztin társadalom egyesítésével, a 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 ki-

<sup>28</sup> Text Of The Agreement Between Fatah And Hamas, May 3, 2011

<http://www.fmep.org/analysis/analysis/text-of-the-agreement-between-fatah-and-hamas>

<sup>29</sup> A PNH 3,7 milliárd dollárt kitevő költségvetésében a legnagyobb tételt a mintegy 150 ezer főt kitevő adminisztratív-biztonsági apparátus fizetése jelenti. Közülük több mint 70 ezer fő a szakítás előtt Gázában működött, s továbbra is rajta szerepel a fizetési listákon, annak ellenére, hogy az érintettek nagy része a politikai váltás miatt már nincs állásban. (A Hamász-kormányzat saját forrásból 40 ezer alkalmazott fizetését biztosítja.) A PNA jelentős összegeket utal át az Israel Electric Corporation részére, amely az övezet áramigényének 44%-át biztosítja. (Az áramigény 50 százalékának biztosítása helyi, míg egy kisebb hányada egyiptomi forrásból származik.)

<sup>30</sup> 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)

építése volt.<sup>31</sup> Az autonóm területek megszállásának befejeződése azonban hiú reménynek bizonyult. A palesztin kabinet a PRDP folytatásaként a 2011–2013-as időszakra *Establishing the State, Building our Future* címmel egy új középtávú tervet jelentett be.<sup>32</sup> 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 magánszektor, 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 intézmények 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 figyelemre méltó eredmények között kiemelte a közpénzek kezelését, az oktatást és az egészségügyet. Ugyanakkor figyelmeztetett arra, hogy a növekedés, mely 2010-ben 9,3 százalékos volt, nem tűnik fenntarthatónak. Az eredmény annak tulajdonítható, hogy a fejlesztés nagyon alacsony szintről indult, s elsősorban a donortámogatásoktól erősen függő ágazatokra koncentrált. 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.<sup>33</sup>

### *Külkapcsolatok*

Az államiság 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 és 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 sajátos színezetet adott a PFSZ révén rendelkezésre álló párhuzamos csatorna.

Az ENSZ-hez való csatlakozási stratégia fontos részét alkotta a palesztin államot elismerő országok körének kibővítése. A legnagyobb sikerrel e téren több okból is a latin-amerikai reláció kecsegtetett. A régióból a palesztin államot az 1988-as deklaráció után csak Kuba és a sandinista Nicaragua ismerte el. A Bush-korszak végén újrakezdődő izraeli–palesztin tárgyalások hatására 2008 februárjában Costa Rica döntött úgy, hogy elismeri a palesztin államiságot. A polgári lakosságot súlyosan érintő gázai háborút követően Venezuela megszakította diplomáciai kapcsolatait Izraellel, s 2009 áprilisában elismerte a palesztin államot. Abász őszi térségbeli látogatása során jelentették be, hogy a képviselőket nagykövetségi szintre emelik. Még júliusban, az el nem kötelezett államok 15. csúcskonferenciájának előestéjén írták alá azt a megállapodást, melyben Dominika is elismerte a Palesztin Államot. Az itteni államok állásfoglalásában a gázai konfliktus mellett jelentős szerepet játszott a dél-amerikai és az arab államok ASPA néven futó regionális együttműködése.<sup>34</sup> A tömörülés 2009. márciusi

<sup>31</sup> A program aláhúzta a palesztin gazdaság összes szegmense fejlesztésének, a magántőke és az állami érdekek összhangba hozatalának szükségességét. Nagy jelentőséget tulajdonított a jogrendszer, a kormányzati munka modernizálásának, a pénzügyi és emberi erőforrásokkal való gazdálkodás racionalizálásának. Az izraeli gazdaságtól való egyoldalú függőség megváltoztatását a szintén fontos elérendő célnak tartotta. *Ending the Occupation, Establishing the State. Program of the Thirteenth Government.* 22/11/2009 (<http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=238206>).

<sup>32</sup> [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)

<sup>33</sup> *Building the Palestinian State: Sustaining Growth, Institutions, and Service Delivery.* April 13, 2011 [http://www.alzaytouna.net/english/selections/2011/AHLC\\_Building\\_Pal\\_State.pdf](http://www.alzaytouna.net/english/selections/2011/AHLC_Building_Pal_State.pdf)

<sup>34</sup> Az ASPA rövidítés a tömörülés portugál elnevezéséből származik (America do Sul-Paises Arabes/Dél-Amerikai és Arab Államok Együttműködése, illetve olyan elnevezéssel is találkozunk, hogy a Dél-Amerikai és Arab Államok Csúcstalálkozója). A je-

II. csúcstalálkozóján Dohában elfogadott politikai nyilatkozat aláhúzta az átfogó közel-keleti rendezés és a palesztin nép legitim nemzeti jogai biztosításának szükségességét. Ennek keretében a résztvevők fontosnak látták egy független palesztin állam létrehozását az „1967-es határok” alapján, a megszállt arab területek kiürítését, a települések felszámolását. A dokumentum a hágai Nemzetközi Bíróság állásfoglalására hivatkozva követelte a ciszjordániai biztonsági válaszfal eltávolítását.<sup>35</sup> Luiz Inácio Lula da Silva brazil elnök 2010. márciusi térségbeli látogatása során palesztin területre is ellátogatott. Ennek során egy Betlehemben tartott szemináriumon bejelentette, hogy országa és a Mercosur másik fajsúlyos állama, Argentína támogatja, hogy a tömörülés szabadkereskedelmi szerződés megkötéséről kezdjen tárgyalásokat a PNH-val.<sup>36</sup> Az elnök útja során többször is síkra szállt – Izrael létének, biztonsági igényeinek respektálása mellett – a palesztinok helyzetének igazságos rendezéséért.

Mindez megalapozta a palesztin államiságnak azt a dél-amerikai „elismerés-görgetegét”, mely az év végén vette a kezdetét. A folyamat közvetlen elindítója a távozó brazil elnöknek a válasza volt, melyet Abbásznak az államiség elismerését kérő levelére 2010. december 1-jén küldött. Ebben Lula da Silva közölte, hogy kormánya az „1967-es határokkal” elismerte a Palesztin Államot.<sup>37</sup> Az ezt követő hetekben, hónapokban számos térségbeli ország jelentette be „az 1967-es határokkal” vagy ezek említése nélkül a palesztin államiség elismerését. A dél-amerikai régióban az Izraellel szoros kapcsolatot fenntartó Kolumbia volt az egyetlen, amely a palesztin államiságot csak akkor volt hajlandó támogatni, ha az tárgyalások eredményeként születik meg.<sup>38</sup> A latin-amerikai térség más részein ebben időszakban született állásfoglalások Panama kivételével támogatták, illetve Kolumbiához hasonló véleményt fogalmaztak meg a palesztin entitásról.<sup>39</sup>

Abbász stratégiája szempontjából fontos volt, hogy a PNH-t, illetve a menekülteket sokrétűen támogató EU – mely több mint egy évtizede egyetért a palesztin államiség megteremtésével – az elmúlt években még egyértelműbbé tette az álláspontját.<sup>40</sup> Javier Solana, az EU korábbi kül- és biztonságpolitikai főmegbízottja 2009. októberi látogatásakor Ramallában kifejtette, hogy a közösség támogatja az 1967-es határok alapján egy palesztin állam mielőbbi megalakítását. Az EU a határok megvonásánál bizonyos területcserét lehetségesnek tart, de úgy, hogy ez a terület jellegét, összefüggő voltát ne változtassa meg. Solana egyúttal támogatta Abbásznak a palesztin nép egyesítésére irányuló törekvéseit.<sup>41</sup> Az EU Tanácsának 2009. decemberi brüsszeli üléséről kiadott közlemény még inkább nyomatékosította, hogy a közösség az 1967 előtti határok megváltoztatását – Kelet-Jeruzsálemet is beleértve – csak a felek megegyezése alapján ismeri el.<sup>42</sup> A következő év decemberében a miniszteri tanács

---

lenleg 12 dél-amerikai országot és az Arab Liga 22 tagját magában foglaló tömörülés megalakítására a brazil elnök még 2003-ban tett javaslatot. Ő volt a házigazdája a 2005-ben rendezett első csúcsonak, melyet az említett dohai találkozó követett. Az újabb fórumra Limában került volna sor 2011 februárjában, de ezt az „arab tavasz” miatt a jövő év szeptemberére halasztották. Az eredetileg háromévenként tervezett csúcstalálkozók mellett fontos szerep jut a külügyminiszterek, vezető tisztviselők rendszeres találkozóinak.

<sup>35</sup> Second Summit of Arab-South American Countries, Doha-State of Qatar, March 31st, [http://www.qatar-conferences.org/south/english/news\\_website\\_details.php?id=36](http://www.qatar-conferences.org/south/english/news_website_details.php?id=36)

<sup>36</sup> A Déli Közös Piac (*Mercado Común del Sur – Mercosur*) névvel létrejövő tömörülés megalakításáról szóló szerződést Asunciónban 1991 márciusában Brazília, Argentína, Paraguay és Uruguay írta alá. A későbbiekben társult tagként csatlakozott Bolívia, Chile, Ecuador, Peru és Kolumbia. Venezuela 2006-ban teljes jogú tagságért folyamodott, de ezt az alapítók közül Paraguay még nem ratifikálta.

<sup>37</sup> Letter to President Mahmoud Abbas by Luiz Inácio Lula da Silva, 06.12.10, <http://mrzine.monthlyreview.org/2010/lula061210.html>

<sup>38</sup> Brazília mellett az „1967-es csoportba” tartozott Argentína, Bolívia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Suriname, a másik körbe pedig a jelentős palesztin populációval rendelkező Chile, Peru és Uruguay.

<sup>39</sup> A térség legnagyobb állama, az Egyesült Államokkal szoros kapcsolatban álló Mexikó Kolumbiához hasonló álláspontra helyezkedett. A vele határos Belize az „1967-es határok” között ismerte el a palesztin államot. Guatemala elnöke kiállt a két állam megoldás, ennél fogva egy palesztin entitás tárgyalásos úton történő létrehozása mellett. El Salvador és Honduras pedig határok említése nélkül ismerte el a palesztin államot.

<sup>40</sup> A palesztin államiságról hivatalosan először az Európai Tanács 1999. márciusi berlini ülészakáról kiadott közlemény tett említést. E szerint a meglévő egyezmények, s tárgyalások révén létrejövő „demokratikus, életképes, békés” palesztin állam lenne nemcsak Izrael biztonságának, hanem regionális elfogadottságának legjobb garántálója. Ha ennek eljön az ideje, akkor az EU hajlandó egy palesztin állam létrejöttét fontolóra venni. Berlin European Council, 24 and 25 March 1999, [http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/ACFB2.html](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFB2.html) In: Gazdik Gyula: Az Európai Unió közel-keleti politikájának három évtizede, 1970-2000. im.

<sup>41</sup> Council of the European Union, Ramallah, 20 October 2009, S/09 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/esdp/110625.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/110625.pdf)

<sup>42</sup> Press Release 2985th Council meeting, Foreign affairs, Brussels, 8 December 2009, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressData/EN/foraff/111833.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/EN/foraff/111833.pdf)

üléséről kiadott nyilatkozat leszögezte, hogy megfelelő időben készek egy palesztin állam elismerésére. Üdvözltek az állam struktúráinak megteremtésére irányuló Fajjád-terv addigi eredményeit és a Világbanknak ezzel kapcsolatos pozitív kicsengésű 2010 őszi értékelését.<sup>43</sup> Az „arab tavasz” időszakában, 2011 májusában tartott EU-külgügyminiszteri tanácskozás dokumentuma ismét síkraszállt a két állam megoldás mellett, hozzátéve ezúttal azt is, hogy Jeruzsálemnek mindkét ország fővárosának kell lennie. A miniszterek üdvözltek a május 3-án aláírt palesztin megbékélési dokumentumot, az arról született egyetértést, hogy Abbász fogja képviselni a palesztinokat a béketárgyalásokon. Sürgették az izraeli–palesztin tárgyalások újrafelvételét, s a kvartett májusi döntésével összhangban szeptemberig egy keretmegállapodás kimunkálását.<sup>44</sup>

Ennek realitása persze az idő rövidsége miatt eleve kétséges volt, mindenesetre több EU-állam módosította, illetve kilátásba helyezte, hogy megváltoztatja az államiság kérdésében addig elfoglalt álláspontját. Ciprus 2011. január 30-án az 1967-es határokkal elismerte a Palesztin Államot. Nicolas Sarkozy francia elnök a *L'Express* magazinban május 4-én megjelent terjedelmesebb interjújában kilátásba helyezte, hogy amennyiben szeptemberig, azaz a palesztin ENSZ-tagfelvételi kérelem betérjesztéséig nem kezdődnek el a tárgyalások, Franciaország a Palesztin Állam elismerése tekintetében vállalja „a rá jutó felelősséget”.<sup>45</sup> Hasonlóképp foglalt állást a brit miniszterelnök, aki a május 3-án lezajlott londoni megbeszélések során Netanjahut figyelmeztette arra, hogy ha továbbra sem kezdődnek komoly tárgyalások, akkor London fontolóra veszi a palesztin államiság elismerését. Ugyanebben a hónapban Spanyolország és Szlovénia is kilátásba helyezte, hogy szeptemberig elismeri a palesztin államot.

Az igazán látványos változás a palesztin diplomáciai képviselési szintek módosítása terén jelentkezett: egy sor EU-állam 2010 nyarától a palesztin képviselési irodát misszió-, Svédország pedig 2011 szeptemberében nagykövetségi szintre emelte fel.<sup>46</sup> A palesztin ENSZ-csatlakozás kérdésében az európai közösség tagjai között jelentős eltérések jelentkeztek. Közös nevezőt a külügyminiszterek az ENSZ közgyűlés soros ülészakájának megnyitója előtt szeptember 2–3-án tartott sopoti találkozóán sem sikerült találni.

A palesztin állami entitás létrejöttét a Vatikán is támogatja. XVI. Benedek pápa 2009 májusában a Szentföldön tett látogatása során egy betlehem-i menekülttáborban tartott beszédében a palesztinoknak az „állandó otthon”, s a „független palesztin állam” iránti igényét „be nem teljesült” „legitim törekvésnek” nevezte.<sup>47</sup> A katolikus egyházfő, aki látogatása során a ciszjordániai biztonsági válaszfal építését elítélte, elutazása előtt a repülőtéren felhívott arra, hogy „tegyék lehetővé, hogy a két állam megoldás ne csak álom maradjon, hanem valósággá is váljék.”<sup>48</sup> A két állam megoldás a pápa és Abbász 2011. júniusi – XVI. Benedek megválasztása óta immár a negyedik – vatikáni találkozóán is hangsúlyosan szerepelt. A kiadott

<sup>43</sup> 3058th Council meeting, Foreign affairs, Brussels, 13 December 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/118456.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118456.pdf)

<sup>44</sup> 3091st Council meeting, Brussels, Foreign Affairs, 23 and 24 May 2011 [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/EN/foraff/122187.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/foraff/122187.pdf)

<sup>45</sup> Sarkozy azt is leszögezte, hogy a településeken folyó építkezéseket nem célszerű tárgyalási előfeltétellé tenni, mivel a megállapodás megkötése után bizonyos területek Izraelhez, mások a palesztin államhoz kerülnek. A határok kérdése alapvető jelentőségű. Az elnök utalt arra is, hogy az Egyesült Államok szerepe a tárgyalási folyamatban nélkülözhetetlen, de Amerika sem képes egyedül ellátni a közvetítést. Interview given by Nicolas Sarkozy, President of the Republic, to „L'Express” magazine (excerpts), Paris, 4 May 2011, <http://ambafrance-in.org/spip.php?article7032>

<sup>46</sup> Missziószintű reprezentációt biztosított 2010-ben Franciaország, Portugália, Spanyolország, a következő évben Írország, Görögország, Dánia, az Egyesült Királyság, Olaszország, Ciprus, Finnország és Szlovénia. Az EU-val szoros kapcsolatban álló EFTA-államok közül hasonló lépést tett Norvégia és Izland. (Magyarország az „osló előírások” miatt csak képviselési irodát tart fenn a PNH mellett Ramallában. A misszió, amelynek élén nagyköveti rangban lévő diplomata áll, 2000 augusztusában kezdte el működését. Magyarország elsőként a világon tiszteletbeli konzulátust nyitott az autonóm területen lévő Betlehemben. Hazánkban a palesztin képviselés a „Palesztin Állam Nagykövetsége” elnevezést használja, a missziót rendkívüli és meghatalmazott nagykövet vezeti. A Budapesten diplomáciai képviseléssel rendelkező országok felsorolásánál a magyar külügyminisztérium korábbi, 2011. január 14. óta csak konzuli információkkal frissülő honlapján „Palesztin Nemzeti Hatóság” olvasható, az alatta felüntetett képviselési szint pedig „nagykövetség”. Ez némiképp érthetetlen, mivel – ahogy már szó volt róla – a PNH-nak az oslói egyezmény értelmében nem lehet külső diplomáciai képviselése.)

<sup>47</sup> Pope Benedict XVI's Address at the Aida Refugee Camp in Bethlehem May 13, 2009, <http://www.wrmea.com/component/content/article/220/3007-pope-benedict-xvis-address-at-the-aida-refugee-camp-in-bethlehem.html>

<sup>48</sup> Pope departs Holy Land with appeal for peace, 15 May 2009, <http://www.kandle.ie/2009/05/17/benedict-xvi-holy-land-departs/>

közlemény aláhúzta: mielőbb el kell érni, hogy „Izrael és a palesztin nemzet biztonságban, a szomszédokkal békében, s nemzetközileg elismert határok között éljen”.<sup>49</sup>

A közel-keleti rendezési folyamat koordinálásában főszerepet játszó, a két állam megoldást támogató Egyesült Államok a PFSZ washingtoni irodáját 2010 júliusában – a „tárgyalások ösztönzése” céljából – szimbolikusan *general representation* (általános képviselő) szintjére emelte. A zászlót az épületre felhúzhatták, de semmiféle diplomáciai előjogot nem kaptak. Abbász szempontjából kedvező volt, hogy 2011 nyarán a rivális Hamászt támogató Szíria az „1967-es határokkal” elismerte a palesztin államot, s a PFSZ-képviselőt nagykövetségi rangra emelte. Ez utóbbi lépést a Damaszkusszal szorosban együttműködő libanoni kormányzat is megtette. A palesztin államot ezekben a hónapokban több kisebb állam is elismerte.<sup>50</sup>

### **Az ENSZ-tagfelvételi szándék beterjesztésének közvetlen előzményei**

Abbász a chilei elnökkel 2011. március 5-én Ramallában tartott sajtókonferenciáján kijelentette, eljött az ideje annak, hogy a Palesztin Állam az ENSZ teljes jogú tagja legyen. Ennek kapcsán utalt az államiság előkészítése jegyében az intézménystruktúra, valamint a nemzeti egység megteremtése terén addig elért eredményekre.<sup>51</sup> A *nakba* (katasztrófa) napját, a korábban nem tapasztalt megmozdulásokkal tarkított megemlékezéseket követően, május 16-án jelent meg a New York Timesban Abbásznak a csatlakozási szándék okairól szóló írása. Ebben a palesztin vezető kifejtette, hogy a lépésre az Izraellel való két évtizedes eredménytelen tárgyalások miatt kerül sor azért, hogy biztosítsák a „szabad élethez való jogukat” „történelmi földjük megmaradt 22 százalékán”. Nem várhatnak a végtelenségig: Izrael mind több telepest küld a megszállt Ciszjordániába, miközben a palesztinokat különösen Jeruzsálemben akadályozzák abban, hogy „földjük, szent helyeik egy jelentős részéhez hozzáférjenek.” Bírálta az Egyesült Államokat, amiért nem tudta az izraeli településpolitikát leállítani. Abbász hangsúlyozta, hogy a lépéssel a konfliktusmegoldást szeretnék nemzetközisíteni, miközben a fő opció továbbra is a tárgyalás marad.<sup>52</sup>

A palesztinokkal való béke, Abbász stratégiaváltása kiemelt helyet foglalt el Netanjahunak az amerikai Kongresszusban május 24-én elhangzott beszédében. A miniszterelnök aláhúzta, hogy ősi földjén, Júdeában és Szamáriában a zsidó nép nem külföldi megszálló. A béke fő akadályát abban látta, hogy a palesztinok nem hajlandók Izrael zsidó jellegét elismerni. Megismételte régi tételét arról, hogy az „1967-es védhetetlen határok” mögé nem fognak visszatérni, Jeruzsálem izraeli ellenőrzés alatt fog maradni, s a menekültek visszatérésének egyetlen alternatívája a palesztin állam. Hangsúlyozta, hogy támogatja a két állam megoldást, amennyiben a létrejövő palesztin entitás demilitarizált lesz, s a Jordán folyó menti régió izraeli biztonsági ellenőrzés alatt marad. Figyelmeztette a palesztin vezetőket arra, hogy az ENSZ révén történő rendezés nem eredményez békét, csakis a kétoldalú tárgyalások. Kijelentette, hogy Hamász nem partner a békéhez, a PNH-val akar tárgyalni, nem olyan kormánnyal, melyet az „al-Káida palesztin változata” támogat. A miniszterelnök tehát a korábbi hetekhez hasonlóan elutasította a Fatah és a Hamász egyezményét, kibontakozási javaslatait a tárgyalások számára nagyon szűk mozgásteret jelentettek.<sup>53</sup> Stratégiailag ennél mélyebb elemzést tartalmazott Jonathan Schachter egy nappal korábban megjelent írása. A tel-avivi Institute for National Security Studies kutatója aggályosnak tartotta, hogy Obama elnök közel-keleti helyzettel foglalkozó május 19-i beszédében a „területet békéért elvet”, „területet most, békét később” elvvel váltotta fel.<sup>54</sup> Egy békemegállapodás nélküli állam létrehozása ar-

<sup>49</sup> Carol Glatz: Pope Meets With Biden and Abbas, 03 Jun 2011 <http://www.cnewa.org/default.aspx?ID=1542&pagetypeID=8&sitecode=HQ&pageno=1>

<sup>50</sup> Ezek Lesoto, Malavi, Bissau-Guinea, Saint-Vincent és Grenadine-szigetek voltak.

<sup>51</sup> Abbas: Time has come for Palestine to join UN. 05/03/2011, <http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=365794>

<sup>52</sup> Mahmoud Abbas: The Long Overdue Palestinian State, May 16, 2011

[http://www.nytimes.com/2011/05/17/opinion/17abbas.html?\\_r=2&ref=global-home](http://www.nytimes.com/2011/05/17/opinion/17abbas.html?_r=2&ref=global-home)

<sup>53</sup> Speech by PM Netanyahu to a Joint Meeting of the U.S. Congress, 24 May 2011,

[http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2011/Speech\\_PM\\_Netanyahu\\_US\\_Congress\\_24-May-2011.htm](http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2011/Speech_PM_Netanyahu_US_Congress_24-May-2011.htm)

<sup>54</sup> Szóban forgó május 19-i beszédében Obama a végleges rendezési témák közül a területi-biztonsági kérdéseknek adott prioritást, s azt javasolta, hogy a két leginkább érzékeny témáról, Jeruzsálem jövőjéről és a palesztin menekültkérdésről a felek ezt

ra ösztönzi majd a palesztinokat, hogy „szabadítsák fel” a megmaradt területeket, így állandósul a konfliktus a két állam között. Súlyos problémának nevezte, hogy az Egyesült Államok jelenleg nem rendelkezik olyan politikai befolyással a régióban és az ENSZ-közgyűlésben, hogy érvényesítse az akaratát. Nem tudja meggátolni a palesztinoknak „Izrael delegitimálására irányuló erőfeszítéseit”, vagy az ENSZ-ben Izrael elszigetelését. „A nemzetközi közöségnek azon szándéka, hogy a palesztin önrendelkezés ügyét előrevigyék, erősebb, mint Amerika ereje arra, hogy azt továbbra is egy békemegállapodáshoz kössék.” A szerző úgy vélte, hogy az Obama megközelítésében lévő belső ellentmondások növelik egy ősszel bekövetkező diplomáciai krízis lehetőségét.<sup>55</sup>

Az Arab Ligának az izraeli–palesztin békefolyamatot monitorozó bizottsága 2011. május 28-án úgy döntött, hogy támogatja az „1967-es határokkal” rendelkező palesztin állam ENSZ tagfelvételi kérelmét, s ezt a szervezet külügyminiszteri fóruma július 15-én megerősítette. Egyúttal bejelentették, hogy a palesztin szándék támogatására két bizottságot állítanak fel: az egyik a felvételi eljárás technikai kérdéseivel, a másik pedig az ENSZ-tagállamok támogatásának elnyerésével foglalkozik. A májusi ülésen Abbász kijelentette, hogy részükről a tárgyalási szándék továbbra is fennáll, de a Netanjahu által teremtett feltételek miatt nincs más választás, mint az ENSZ-ben elérni a palesztin államiság elfogadását. Az ENSZ-tagállammá válást ellenzők részéről várható pénzügyi szankciók ellensúlyozására Abbász kérte az arab államok támogatását.<sup>56</sup> A tanácskozásokon a palesztin vezetők hangoztatták, hogy amennyiben a világszervezet eljárási rendjének megfelelően először a BT-hez kerülő beadvány nem kapja meg a szükséges támogatást, akkor az ENSZ legfőbb testületéhez, a Közgyűléshez folyamodnak az addigi megfigyelői jogállásnak „nem tagállam megfigyelői” szintre történő felemelése érdekében. Jóváhagyás esetén a világszervezet elismerné a palesztin államiságot, s az állandó megfigyelők csoportjában elvileg ugyanolyan kompetenciákkal rendelkezne, mint a jelenleg egyetlen államként ott lévő Vatikán. A külső megfigyelők számára a BT-ben várható amerikai vétó, illetve a szükséges többség bizonytalansága miatt ez politikailag reálisabb alternatívának tűnt, mint a teljes jogú tagság elnyerése.<sup>57</sup>

A palesztin vezetés július 6-án értesítette az amerikai adminisztrációt, hogy beterjeszti a BT-nek az 1967-es határokra alapozott Palesztin Állam ENSZ-tagfelvételi kérelmét. Ugyanezen a napon az amerikai külügyminisztériumban Szaeb Erakat palesztin főtárgyaló előtt ismét kifejtették, hogy az ENSZ-tagfelvételi szándékot az Egyesült Államok ellenzi, s továbbra is a kétoldalú tárgyalásokat tartja az egyedül üdvözítő megoldásnak. A megbeszélésekről távoztában Erakat újságírók előtt kijelentette, hogy szerintük a békefolyamat felújítására tett erőfeszítések az ENSZ-csatlakozási szándék benyújtásával nincsenek ellentmondásban.<sup>58</sup> A washingtoni diplomácia által előtérbe állított kétoldalú tárgyalások gyors újratelepítésének lehetőségét érzékenyen érintette, hogy július 11-én a kvartett tagjai a közel-keleti tárgyalások újraindításával kapcsolatos nyilatkozat szövegéről nem tudtak megállapodni. Ezt követően erősödött a palesztin vezetésre gyakorolt nyomás a csatlakozási szándék megváltoztatása érdekében. Már ekkor híreket lehetett olvasni arról a forgatókönyvről, hogy amennyiben a

követően tárgyaljanak. Remarks by the President on the Middle East and North Africa, May 19, 2011 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>

<sup>55</sup> Jonathan Schachter: Land now, peace...TBD, The Jerusalem Post, 05/23/2011, [http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1306129145.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1306129145.pdf)

<sup>56</sup> Abbas: No hope for peace talks, 30/05/2011, <http://www.maannews.net/eng/viewDetails.aspx?ID=391810>

<sup>57</sup> Az Arab Liga említett májusi bizottsági ülésén palesztin részről azt is kilátásba helyezték, hogy BT-elutasítás esetén élni fognak a Közgyűlés 1950 novemberében elfogadott 377. számú határozatában foglaltakkal. Ez kimondta, hogy amennyiben a békét veszély fenyegeti, s a BT az állandó tagok közötti ellentétek miatt nem tud eleget tenni a nemzetközi béke és biztonság fenntartásával kapcsolatos kötelezettségének, akkor a Közgyűlés rendes, illetve rendkívüli ülésszaka mérlegeli a szükséges lépéseket. Ez utóbbi összehívását a BT hét tagja, illetve a tagállamok többsége kezdeményezheti. (Uniting for peace, A/RES/377(V)[A-C] - <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/75/IMG/NR005975.pdf?OpenElement>) Az „összefogás a békéért” néven ismert határozat azonban egy teljesen más történelmi helyzetben, a koreai háború, a hidegháborús szembenállás kiszélesedésének időszakában született, s nem az új államok felvételére vonatkozott. Így a Palesztin Állam ENSZ-felvételé BT-beli elutasításának vitatása esetén nem valószínű, hogy a Közgyűlés a 377. számú határozat alapján a döntés megváltoztatását kezdeményezze. E téren várhatóan a hágai Nemzetközi Bíróság 1950. márciusi, új tagállamok felvételénél jelentkező vita miatt kért, a két testület kompetenciáit érintő tanácsadói véleménye lehet irányadó. A nemzetközi bírósági állásfoglalás az ENSZ Alapokmány 2. és 4. cikkelyének értelmezéséből kiindulva úgy szövelt, hogy egy állam felvételénél a BT elutasító véleményét nem lehet közgyűlési határozattal felülbírálni. Competence of the General Assembly for the admission of a state to the United Nations, advisory opinion of March 3rd, 1950. <http://www.icj-cij.org/docket/files/9/1883.pdf>

<sup>58</sup> US warns against Palestinian statehood, 2011-07-07, <http://en.alalam.ir/content/us-warns-against-palestinian-statehood>

palesztin tagfelvételi kérelem mégis a BT elé kerülne, akkor el kell érni, hogy a testület az erről szóló döntést minél később tűzze napirendre. Az is kiszivárgott, hogy amerikai–francia terv kimunkálása van folyamatban, hogy a „líbiai háború után”, szeptember 2-án Párizsban izraeli–palesztin csúcstalálkozót tartsanak, amelyen Abbász és Netanjahu mellett Nicolas Sarkozy és Barack Obama is részt venne. Itt hivatalosan is bejelentenek a közel-keleti tárgyalások újakezdését, s ezzel az ENSZ-csatlakozási kérelem benyújtása is okafogyottá válhat.<sup>59</sup> Az ötlet azonban papíron maradt, a palesztin fél nem kívánt a csatlakozási szándékról lemondani. Szeptember 4-én a Fatah egyik vezető tisztviselője közölte, hogy a csatlakozási dokumentum előkészítés alatt áll, beterjesztésére szeptember 23-án kerül sor. A PFSZ VB szeptember 8-án megerősítette annak fontosságát, hogy a Palesztin Államot az 1967-es határokkal, Kelet-Jeruzsálem fővárossal az ENSZ elismerje. A VB titkára, Jasszer Abed Rabbo az ülést követően kijelentette, hogy az ENSZ-tagság jelentősen ösztönzi majd a békefolyamatot, a két állam megoldás létrehozása érdekében tett erőfeszítéseket.<sup>60</sup>

### ***A csatlakozási dokumentum beterjesztése, Abbász és Netanjahu közgyűlési beszéde***

Az ENSZ-közgyűlés 66. ülészakájának plenáris vitájában, szeptember 23-án elhangzó felszólalását megelőzően Mahmúd Abbász mint a Palesztin Állam elnöke és a PFSZ VB vezetője átadta Ban Ki Mun ENSZ-főtitkárnak a Palesztin Állam tagfelvételi szándékát tartalmazó dokumentumot.<sup>61</sup> A beadvány indoklása a palesztin nép természetes, törvényes, történelmi jogaira, az ENSZ Közgyűlés 1947. novemberi 29-i 181. számú felosztási határozatára, az 1988. november 15-én elfogadott Függetlenségi Nyilatkozatra, valamint az ENSZ Közgyűlés 1988. december 15-i 177. számú határozatára hivatkozott. Megerősítette, hogy a Palesztin Állam az izraeli–palesztin konfliktus igazságos, tartós, átfogó rendezésére törekszik. A dokumentum melléklete magában foglalta a felvételi eljárásoknál szokásos deklarációt arról, hogy a Palesztin Állam békeszerető nemzet, elfogadja és teljesíti az ENSZ Alapokmányban lefektetett célkitűzéseket. A beadványhoz csatolt levél emlékeztetett arra, hogy a nemzetközi közösség többsége támogatta a palesztin nép elidegeníthetetlen jogait, beleértve az államiságot, ennek elismerését az 1967. június 4-i „határok” alapján, Kelet-Jeruzsálem fővárossal. A levél hangsúlyozta, hogy a beadvány összhangban áll az ENSZ Közgyűlésének a palesztin menekültek jogairól szóló 194. számú határozatával, s a PFSZnek mint a palesztin nép egyetlen törvényes képviselőjének státuszával. A levél kitért arra, hogy a palesztin vezetés megerősíti a „PFSZ 1993. szeptember 9-i történelmi kötelezettségvállalását”. Ez utóbbinál azonban nem teszi hozzá, hogy ez Izrael Állam elismerését jelentette. A dokumentum alá húzza, hogy a palesztin vezetés elkötelezett a végleges rendezési témákról szóló tárgyalások felújítása mellett, a vonatkozó ENSZ-határozatok, a madridi elvek, az arab békekezdeményezés és a kvartett útiterve alapján, mely úgyszintén előírja az izraeli településeken történő építkezések befagyasztását.<sup>62</sup>

Közgyűlési beszédében Abbász többek között hangsúlyozta, hogy fontosnak tartanak, ha a világszervezet a térség békéjének, a palesztin nép elidegeníthetetlen jogainak biztosításában nagyobb szerepet kapna. Kiemelte az UNRWA szerepét a palesztin menekültek támogatásában, akik az 1948-ban történt katasztrófa szenvedő alanyai. Az előző év szeptemberében kezdődő bilaterális tárgyalások tartós zsákutcába kerüléséért az izraeli kormányt hibáztatta. Élesen elítélte a jeruzsálemi kormány településpolitikáját, a határok átrajzolását, amelyek aláássák a Palesztin Állam létalapját. Bírálta a gázai blokádot, emlékeztetett a há-

<sup>59</sup> Palestinians to apply to Security Council next week for UN membership, DEBKAFile Exclusive Report July 7, 2011, <http://www.debka.com/article/21091/>

<sup>60</sup> PLO Affirms Support for Palestinian Bid to UN, 8/9/2011, <http://english.wafa.ps/index.php?action=detail&id=17286>

<sup>61</sup> A világszervezet tagja lehet minden békeszerető állam, amely az Alapokmányban lefektetett kötelezettségeket vállalja. A felvételi szándékot és a kötelezettségvállalást tartalmazó nyilatkozatot a főtitkárnak kell átnyújtani, aki formális ellenőrzés után továbbítja a BT-nek, illetve másolatot küld a Közgyűlésnek. A BT pozitív állásfoglalásához a 15 tagból legalább kilencnek a támogatása szükséges azzal, hogy az öt állandó tag közül egyik se éljen a vétőjoggal. A BT-től zöld utat kapott kérelmet a Közgyűlésben helyet foglaló tagállamok kétharmadának is meg kell erősítenie. A megfigyelői státuszhoz, illetve annak felemeléséhez a legfőbb testület többségének támogatása is elegendő. Halmosy Dénes: *Nemzetközi szerződések, 1945–1982*. KJK 1985. 19–44. o.; How does a country become a Member of the United Nations? - <http://www.un.org/en/members/about.shtml>

<sup>62</sup> Application of Palestine for admission to membership in the United Nations, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/512/58/PDF/N1151258.pdf?OpenElement>

rom évvel korábbi háború során a polgári lakosságnak okozott szenvedésekre. Úgy vélte, hogy az izraeli kormány célja a két állam megoldás ellehetetlenítése. A településpolitika aláássa a PNH struktúráit, s ez akár a léte véget is jelentheti. Abbász megerősítette, hogy a Palesztin Állam területe az 1967-ben megszállt területeken funkcionálna. Hosszan sorolta az államiság feltételeinek megteremtése során addig elért eredményeket. Megerősítette, hogy a PFSZ kész visszatérni a tárgyalóasztalhoz, de ennek feltétele a településeken történő építkezések teljes befagyasztása. Hangsúlyozta, eljött az ideje annak, hogy a sokmillió palesztin menekült szenvedése véget érjen, eljött ideje a „palesztin tavasznak”, a függetlenségnek. Beszéde végén azt a meggyőződését hangsúlyozta, hogy a Palesztin Állam ENSZ-tagfelvételének támogatása a legnagyobb hozzájárulás lesz a Szentföld békéjéhez. Közgyűlési beszédében a palesztin vezető tehát újra elutasította az előfeltétel nélküli tárgyalásokat, amit Izrael a bilaterális tárgyalások egyik fő előfeltételének tekint. Feltételezhetően a későbbi alkufolyamatra gondolva a létrejövő Palesztin Állam területének említésekor nem szólt az Obama elnök májusi beszédében említett területcseréről.<sup>63</sup>

Nem sokkal Abbász után került sor Netanjahu izraeli miniszterelnök felszólalására. Beszéde elején élesen bírálta az ENSZ tevékenységét, a szervezetet „abszurd színháznak” nevezte, amely Izraellel szemben számos igazságtalan határozatot hozott. Itt is elismételte az 1990-es évek óta gyakran említett elvét arról, hogy a békét biztonságra kell alapozni. Hangsúlyozta, hogy békét nem lehet ENSZ-határozatok révén elérni, csak a közvetlen tárgyalások lehetnek eredményesek, de ezt az utat a palesztinok elutasítják. Izrael békét akar egy palesztin állammal, de a palesztinok államot akarnak béke nélkül, amit az ENSZ-nek nem szabadna megengednie. Akárcsak a korábbiakban, most is élesen bírálta a militáns iszlám csoportokat, s felszólította a nemzetközi közösséget arra, hogy állítsák meg a nukleáris fegyverek kifejlesztésén munkálkodó Iránt addig, amíg nem késő. A békefolyamat megrekedéséért a palesztinokat hibáztatta. Beszédében stratégiai okokra hivatkozva elutasította, hogy Izrael kivonuljon az 1967-ben megszállt területekről. Közölte azt is, hogy országa hosszú távú katonai jelenlétre rendezkedik be Ciszjordánia „kritikus stratégiai” területein, de ezeket most konkrétan nem jelölte meg. Beszédében ugyancsak említésre került egy másik korábbi kedvenc tétele az „egy béke nélkül” létrejövő palesztin állam részéről fenyegető biztonsági kihívásokról. Hangsúlyozta, hogy a palesztinoknak először békét kell kötniük Izraellel, utána válósíthatják meg az államukat. Az izraeli miniszterelnök bírálta Abbászt, mivel beszédében a megszállás kezdetének nem 1967-et, hanem 1948-at említette. Elutasította, hogy a konfliktus fő okának a településeket tartsák, szerinte ezek a konfliktus eredményei. A miniszterelnök beszéde a megszokottnál is keményebb hangvételű volt. Új elemeket, előremutató kompromisszumot nem tartalmazott, a palesztin államiságnak a békeszerződéstől való függővé tétele a beszédben feltűnően nagy hangsúlyt kapott.<sup>64</sup>

### ***A csatlakozási kérelem benyújtásának utóhatásai***

A palesztin kérelem beterjesztésének napján, szeptember 23-án a kvartett nyilatkozatot adott ki, melyben a résztvevők tudomásul vették az aznap benyújtott palesztin felvételi kérelmet. A dokumentum támogatta Obama elnök május 19-i rendezési elképzeléseit, sürgette a kétoldalú konzultációk előfeltétel nélküli mielőbbi újratekintését, s óva intett a provokatív lépésektől. Emlékeztetett arra, hogy az útiterv mindkét oldal számára kötelezettségeket ír elő. A nyilatkozatban javasolt tárgyalási menetrend szerint a feleknek egy hónapon belül konzultációt kellett volna kezdeniük a megvitatásra kerülő témákról, technikai kérdésekről, s legkésőbb 2012 végéig meg kellene születnie az átfogó megállapodásnak. A kvartett elvárta, hogy a felek 3 hónapon belül javaslatokat dolgozzanak ki a területi-biztonsági kérdésekről, s hat hónapon belül érjenek el lényeges haladást ezeken a területeken. A nyilatkozat közölte, hogy donorkonferenciát hívnak egybe a PNH államépítő fejlesztéseinek támogatására, s konzultálni

<sup>63</sup> Statement by H.E. Mr. Mahmoud Abbas, President of the State of Palestine, Chairman of the Executive Committee of the Palestine Liberation Organization, President of the Palestinian National Authority  
[http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/PS\\_en.pdf](http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/PS_en.pdf)

<sup>64</sup> Statement by H.E. Mr. Benjamin Netanyahu Prime Minister of the State of Israel, 23 September 2011  
[http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/IL\\_en.pdf](http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/IL_en.pdf)



fognak további lépésekről, melyekkel elősegítik, hogy a PNH saját ügyei feletti nagyobb szuverenitást kapjon.<sup>65</sup>

A kvartett javasolataival kapcsolatban vázolt időhatárok eleve gondot jelentenek. Nem pusztán azért, mivel az eddigi tapasztalatok szerint ezt a térségben nagyon ritkán tartják be, hanem átsiklik azon a tényen, hogy 2012 végéig Amerikában, s lehet, hogy Izraelben is választásokat tartanak. Az Obama-javaslatoknak megfelelően az első lépcsőben a területi, biztonsági kérdésekről kellene megegyezni, de a határidők itt is lazák. A felek között a nyilatkozatban rögzített előkészítő tanácskozásra mind a mai napig nem került sor. Ehelyett a kvartett képviselői Jeruzsálemben október 26-án külön találkoztak az izraeli és palesztin képviselőkkel. Itt újra megerősítést nyert, hogy a területi és biztonsági kérdésekről mindkét fél három hónapon belül megalapozott javaslatokat terjeszt be, s tartózkodik a tárgyalások eredményességét veszélyeztető lépésektől. A kvartett képviselői az izraeli és palesztin képviselőkkel november 14-én Jeruzsálemben ismét találkoztak, de eredmény ezúttal sem született, a frontok még inkább megmerevedtek. Izrael és a kvartett előfeltétel nélküli tárgyalásokat, a palesztinok pedig a településeken történő építkezések teljes leállítása mellett annak elismerését követelték, hogy a határok megállapításánál az 1967-es háború előtti status quóból induljanak ki.

A rendezési folyamatra hatást gyakorló külső hatalmi tényezők közül az EU részéről a Közgyűlésen az Európai Tanács (ET) elnöke szólalt fel. Herman Van Rompuy a közel-keleti konfliktus kapcsán a közösség ismert álláspontját megismételve a két állam megoldást állította előtérbe. Emlékeztetett arra, hogy ennek gyökerei az 1947-es ENSZ-határozatra nyúlnak vissza, amely félig valósult meg. Az ET elnöke az adott helyzetben a legfőbb prioritásnak a közvetlen tárgyalások újraindítását tartotta, de nem tért ki a palesztin csatlakozási szándéokra.<sup>66</sup> A beszéd nem az EU-államok egységes álláspontját jelentette, a korábban is ismert eltérő erővonalak a plenáris ülés vitájában is jól érzékelhetővé váltak. A felszólalások alapján a vélemények nagyjából négy csoportra lehetett osztani. Az elsőt azok az államok alkották, melyek az amerikai–izraeli álláspontot támogatták, vagyis először a tárgyalás, békeszerződés, utána kerülhet napirendre a világszervezeti tagság (Németország, Olaszország, Hollandia, Csehország, Portugália, Egyesült Királyság). A másodikba azok az országok tartoztak, amelyek Palesztina ENSZ-beli szerepének kiszélesítését szorgalmazták. Ezek első körébe a francia és a spanyol álláspont tartozott, melyek Palesztina jogállását nem tagállam megfigyelő státuszra kívánták emelni. A csoporton belül ettől eltért a szlovén és a görög vélemény, amely a tárgyalások mellett a státusz megváltoztatását preferálta, ezt azonban nem konkrétizálta. A harmadik csoportba azok az államok tartoztak, amelyek hangsúlybeli eltérésekkel a tárgyalások, a két állam támogatásának megerősítésére szorítkoztak, a palesztin szándékról véleményt közvetve sem nyilvánítottak. A negyedik csoportot azok a felszólalások alkották, amelyek a témakört semmilyen formában nem érintették (Magyarország, Szlovákia, Litvánia).<sup>67</sup> Ebből a szempontból a lengyel felszólalás is gyakorlatilag ide tartozott.

Amerikai és izraeli részről a tárgyalásokat veszélyeztető lépésnek tekintették, hogy az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) Végrehajtó Tanácsának október 5-én elfogadott határozattervezete alapján Palesztina állami entitásként történő felvételét az UNESCO Közgyűlése október 31-én nagy többséggel jóváhagyta.<sup>68</sup> Retorzió-

<sup>65</sup> Quartet Statement, New York, 23 September 2011 [http://www.un.org/News/dh/infocus/middle\\_east/quartet-23sep2011.htm](http://www.un.org/News/dh/infocus/middle_east/quartet-23sep2011.htm)

<sup>66</sup> Address by Herman Van Rompuy President of the European Council 66th United Nations General Assembly General Debate, President of the European Council, 66th United Nations General Assembly General Debate, New York, 22 September 2011 [http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/EU\\_fr.pdf](http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/EU_fr.pdf)

<sup>67</sup> A magyar államfő közgyűlési felszólalásának bevezetőjében kijelentette, hogy Magyarország teljes mértékben azonosul a Herman Van Rompuy által elmondottakkal, s ezt kiegészítve „az arab tavaszról”, a fenntartható fejlődésről, a nem fertőző betegségek megelőzéséről, megfékezéséről szeretne beszélni. Statement by H.E. Mr. Pal Schmitt President of the Republic of Hungary at the General Debate of the 66th Session of the United Nations General Assembly, New York, September 23, 2011 [http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/HU\\_en.pdf](http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/HU_en.pdf)

<sup>68</sup> Palesztina az UNESCO-ban 1974-től megfigyelői státusszal rendelkezett. Az arab, afrikai, latin-amerikai államok által beterjesztett, a felvételt szorgalmazó mostani határozattervezet Palesztina 1989-es, azóta évente megújított csatlakozási kérelmére hivatkozott. Draft Resolution, 29 October 2011, <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/F42A44E9F65F15758525793B00766F76> Ez annak idején az 1988-ban proklamált Palesztin Állam felvételét javasolta. (<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000827/082711eo.pdf>). Az UNESCO alapokmánya kiemeli, hogy az ENSZ-be felvett államok egyúttal a szervezetbe is felvételt nyernek. De felvehetőek olyan államok is, melyek nem tagjai a világszervezetnek. Területeknek, területgyűttéseknek az UNESCO vezető fórumainak egyetértésével megfigyelői

ként az Egyesült Államok bejelentette, hogy a hatályos törvények alapján megvonják az UNESCO számára biztosított 70 millió dolláros tagsági hozzájárulást, amely a szervezet éves költségvetésének közel 22 százalékát biztosította.<sup>69</sup> Amerika után Izrael és Kanada is hasonló lépést jelentett be. Az UNESCO-csatlakozás után palesztin részről egy ideig lebegtették, hogy az ENSZ 16 más szakosított szervezeténél is teljes jogú tagságot kívánnak szerezni. Ez az UNESCO-példa alapján elvileg akár a világszervezet teljes dezorganizálásához is vezethet. Egy ilyen alternatíva elvi lehetősége magát az ENSZ-főtitkárt is riadalommal töltötte el. A G20-ak tanácskozásán részt vevő Ban Ki Mun november 3-án egy interjúban kijelentette, hogy az UNESCO-n kívüli csatlakozási szándék kárt okoz maguknak a palesztinoknak, másoknak, s kihatásai lesznek az ENSZ-szervezetek működésére, nem is szólva arról, hogy sok millió munkahely kerül veszélybe.<sup>70</sup> Ugyanezen a napon a palesztin külügyek irányítója bejelentette, hogy a teljes jogú ENSZ-tagságnál kevesebbel nem érik be. Nem érdekeltek a meglévő megfigyelői státusz felemelésében, ha igazán akarták volna, akkor ezt a lépést már korábban is megteszik. Rijád al-Malki azt is közölte, hogy egyelőre nem töreksezenek arra, hogy újabb ENSZ-szervezetekben teljes jogú tagságot szerezzenek.<sup>71</sup>

A korábban hangoztatott vélemények tükrében számos kérdőjelet felvető állásfoglalásnak csak egyetlen magyarázata volt: palesztin részről kénytelenek voltak elfogadni, hogy az amerikai pénzügyi-gazdasági korlátozásokat nem tudják kivédeni. A 2012-es pénzügyi év külföldi támogatásairól 2011 szeptemberében jóváhagyott törvény megtiltotta a közvetlen költségvetési támogatás folyósítását a PNH részére, amennyiben nem az Izraellel való tárgyalások eredményeként lesznek ENSZ-tagok, illetve nem tagállam státuszú megfigyelők. Ez utóbbiak esetében a külügyminiszternek úgyszintén intézkedéseket kell javasolnia a PFSZ amerikai képviseleti státuszának felülvizsgálatára, irodájának bezárására. Igaz, a támogatást tiltó rendelkezések alkalmazásának felfüggesztését a külügyminiszter nemzetbiztonsági okokra hivatkozva kérheti.<sup>72</sup> A palesztin ENSZ-csatlakozási kampány, a Fatah és a Hamász májusi egyezménye a 2011-es pénzügyi év támogatásait is érzékenyen érintette.<sup>73</sup> Az „ENSZ-vonal folytatódása” nem pusztán a PNH, hanem az UNRWA-nak – az amerikai Kongresszus által amúgy is sokat kritizált – költségvetésére is súlyosan kihat, mivel a pénzügyi keret egy jelentős részét az Egyesült Államok biztosítja.<sup>74</sup>

---

státus biztosítható. UNESCO Constitution ([http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/UNESCO\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/UNESCO_E.PDF)). A szavazásban a 194 tagállamból 173 szavazati joggal rendelkező állam vett részt. A többséghez 81 tagállam támogatására volt szükség. A voksolás során Palesztina „státuszának felemelését” 107 ország támogatta, 14 ellenezte, 52 pedig tartózkodott. Az EU-államok részéről a támogatók között szerepelt Ausztria, Finnország, Franciaország, Spanyolország, Szlovénia, Görögország, Belgium, Luxemburg, Ciprus, Málta. Tartózkodott az Egyesült Királyság, Bulgária, Magyarország, Szlovákia, Olaszország, Lengyelország, Portugália, Románia, Dánia, Észtország, Lettország, Lengyelország. A csatlakozást ellenezte Németország, Csehország, Hollandia, Litvánia, Svédország. How UNESCO countries voted on Palestinian membership, 1 November 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/01/unesco-countries-vote-palestinian-membership>

<sup>69</sup> Az amerikai Kongresszus által 1990 februárjában elfogadott törvény megtiltotta, hogy az ENSZ-nek vagy valamelyik szakosított szervezetének pénzügyi hozzájárulást biztosítsanak, amennyiben a PFSZ-t tagállamként felveszi. Az 1994. áprilisi törvény még tovább ment azzal, hogy megtiltotta az anyagi hozzájárulás kifizetését az ENSZ-nek és szakosított szervezeteinek, amennyiben teljes jogú tagságot biztosítanak olyan szerveződéseknek, melyek az államiság nemzetközileg elismert attribútumaival nem rendelkeznek. Limitation on Contributions to the United Nations and Affiliated Organizations, <http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/world/PLO-UN-legislation.pdf>

<sup>70</sup> AP Interview: Ban warns Palestinians over agencies, November 3, 2011 <http://www.seattlepi.com/news/article/AP-Interview-Ban-warns-Palestinians-over-agencies-2249898.php>

<sup>71</sup> Tom Perry: "Palestinians won't accept less than full U.N. seat - minister", Monday, November 7, 2011

<http://www.thejerusalemfund.org/ht/redisplay/1/printerfriendly/1>

<sup>72</sup> A 2012-es pénzügyi évben a palesztinok elvileg az előző évi támogatás 98,5 százalékát kaphatják. Ebből több mint 400 millió dollárt tesz ki a fejlesztési támogatás (beleértve a 200 millió dolláros közvetlen költségvetési hozzájárulást), a biztonsági erősítésére 113 millió dollárt szának. Jim Zanotti: U.S. Foreign Aid to the Palestinians, Congressional Research Service, October 7, 2011 <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS22967.pdf>

<sup>73</sup> Az Egyesült Államok a PNH-nak az autonóm időszak kezdetétől mintegy 4 milliárd dollár támogatást juttatott. 2008-tól az éves átutalások átlaga 600 millió dollár körül mozgott. A 2011-es pénzügyi évben a támogatásra szánt összeg 600 millió felett volt. Ebből több mint 200 millió dollárt tett ki a közvetlen költségvetési, 100 milliót meghaladó összeg a biztonsági, s 300 millió dollár pedig a fejlesztési támogatásokra. Ebből retorzióként augusztus 18-án 192,2 millió dollár fejlesztési és 147,6 millió dollár biztonsági támogatás folyósítását a Kongresszus felfüggesztette. Jim Zanotti: i.m. A felfüggesztés azonban nagyobb összeget érthetett. November 7-én jelentették be, hogy a képviselőház külügyi bizottságának elnöke, Ileana Ros-Lehtinen közel 200 millió dollár folyósítását engedélyezte (ebből szeptemberben 50 millió kifizetéséhez elvileg hozzájárult), de szóvivője hozzátette, hogy 192 millió dollárt továbbra is visszatartanak. Attila Somfalvi: Fund transfer to PA to be renewed. 11.08.11, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4145310,00.html>

<sup>74</sup> Az Egyesült Államok a palesztin menekülteket támogató ENSZ-szervezetnek 1950-től 4,1 milliárd dollár támogatást juttatott. Az UNRWA alaptevékenység ellátására szolgáló költségvetési kerete 2011-ben 568 millió dollár volt. Az amerikai hozzájárulás

Washington mellett a jeruzsálemi kormány is számos lépést tett a palesztin nacionalisták törekvéseinek ellensúlyozására. A kabinet pénzügyminisztere augusztus 31-én kijelentette, hogy a PFSZ ENSZ-tagfelvételi szándéka nagyobb veszélyt jelent hazája számára, mint a Hamász.<sup>75</sup> A korábban partnernek tartott Abbászt az izraeli külügyminiszter október 24-én közölt nyilatkozatában a béke legnagyobb akadályának nevezte, hozzátéve, hogy esetleges lemondását áldásnak tartaná.<sup>76</sup>

A PNH gyengítése is fontos célja volt annak a fogolycsere-egyezménynek, mely az izraeli kormány és a Hamász között amerikai–egyiptomi közvetítéssel október 6-án jött létre. A keményvonalas jeruzsálemi kabinet által néhány nappal később jóváhagyott alku értelmében a több mint öt éve a Hamász fogságában levő Gilád Sálit szabadon bocsátásáért cserébe két szakaszban 1027 palesztin foglyot engednek el. Ennek első fázisa október 18-án zajlott le, amikor Gilád Sálit és 477 palesztin elítélt elengedésére került sor. A többiek két hónapon belül fogják szabadon bocsátani. A páratlanul nagyszámú palesztin elítélt kiengedése kézzel fogható eredmény, amely lakosság szemében növeli az iszlámisták tekintélyét. Ehhez hasonló Izrael tárgyalópartnereként a PFSZ eddig nem tudott elérni. A törésvonalat mélyíti, hogy az izraeli kormány a katonai vezetők sürgetése ellenére elzárkózott attól, hogy a vezető nacionalista csoportosulás, a Fatah aktivistái közül is engedjenek ki elítélteket a börtönökből. A palesztin nacionalisták diplomáciai offenzívájával szemben az Egyesült Államok, Izrael és a Hamász között egyfajta érdekközösség jött létre. Az iszlámisták nem elleneztek az állami-ságot, de úgy vélték, hogy ez csakis a megszállt területek felszabadítása után következhet. A tagfelvételi szándék túlságosan is „az úgynevezett békefolyamathoz”, semmint a palesztin ügghöz kapcsolódik, s ignorálja a palesztinok visszatérési jogát. Abbász lépése nem egyéb, mint politikai manőver, amelynek az a célja, hogy javítsa tárgyalási pozícióját.<sup>77</sup>

Izraeli részről az UNESCO-csatlakozás miatt a palesztin vezetést azzal is büntették, hogy november 1-jén átmenetileg felfüggesztették az adó- és vámilletékek visszatérítéséből a PNH-nak járó mintegy havi 100 millió dollár átutalását. A kvartett képviselőivel való novemberi sikertelen tárgyalásokat követően közölték, hogy a kifizetés befagyasztását meghosszabbítják. Szintén ekkor jelentették be, hogy Kelet-Jeruzsálemben 2230 új lakást fognak felépíteni.

Az Abbász-féle palesztin vezetés az UNESCO-tagság elnyerése mellett sikerként könyvelhette el, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2011. november 1-jén a PFSZ legfőbb döntéshozó szervének, a PNT-nek „Partner for Democracy” státuszt biztosított. A palesztin küldöttek a szavazást kivéve jogot kaptak a képviselőtestület munkájában való részvételre.<sup>78</sup> A hön óhajtott erkölcsi sikert az ENSZ-tagfelvétel szempontjából legfontosabb fórumon, a BT-ben azonban nem tudták elérni. Itt a várakozásoknak megfelelően a kérelmet a TB elé utalták. Normál körülmények között a BT-nek 35 nap áll rendelkezésére, hogy a TB véleménye alapján a felvételtől szóló döntést meghozza, s ennek eredményét a Közgyűlésnek továbbítsa. A mérlegelés ideje azonban meghosszabbítható. A TB által november 8-ra elkészített, s november 11-én megtárgyalt tervezet nagyfokú megosztottságról tanúskodott. Az informális diplomácia csatornáin történő versenyfutás eredményeként a palesztinok a BT tagjai közül az erkölcsi győzelemhez szükséges 9 helyett csak 8 ország elvi támogatását tudták megszerezni. Így az Egyesült Államoknak sikerült a célját elérnie: szavazás esetén a vétő alkalmazásához nem kellett nyúlnia.<sup>79</sup>

---

ebben az évben 249,4 millió dollár volt, melyből 145,6 millió az alaptevékenység, 103,8 millió dollár pedig a rendkívüli alap, illetve speciális projektek támogatását célozta. Jim Zanotti: i.m.

<sup>75</sup> Palestinian UN membership poses greater threat than Hamas, says Israel, 31 August 2011, <http://english.alarabiya.net/articles/2011/08/31/164816.html>

<sup>76</sup> Barak Ravid: Lieberman urges Abbas to resign, calls him 'greatest obstacle' to peace process, 24.10.11 <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/lieberman-urges-abbas-to-resign-calls-him-greatest-obstacle-to-peace-process-1.391733>

<sup>77</sup> Hamas: Abbas UN Bid Forging Fantasies And Illusions, September 24, 2011 <http://www.ikhwanweb.com/article.php?id=29061>

<sup>78</sup> Palestinian National Council granted observer status at European assembly, 04.10.11 <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/palestinian-national-council-granted-observer-status-at-european-assembly-1.388118>

<sup>79</sup> A hírek szerint a palesztin tagfelvételt támogatja Oroszország, Kína, Brazília, Dél-Afrika, Libanon, India, Nigéria, Gabon. Bejelentette a tartózkodását az Egyesült Királyság, Franciaország, Kolumbia, valószínűleg Bosznia-Hercegovina is e csoportban lesz. Bizonytalan, hogy szavazás esetén Németország és Portugália szintén tartózkodik-e, vagy az Egyesült Államokhoz hason-

A különböző nyilatkozatok ellenére a kézirat lezárásáig nem jött arról hír, hogy a palesztin tagfelvételtől a szavazás a BT, illetve a státusz felemeléséről szóló határozati javaslat a Közgyűlés napirendjére került volna. Ahogy láttuk, ez utóbbi lépésnek is megvannak a kockázatai, palesztin részről azonban ezt továbbra is „az asztalon tartják”. Az amerikai politika az izraeli érdekeket is maximálisan szem előtt tartva kiterjedt hatalmi eszközei révén képes arra, hogy a nem tagállam megfigyelő státusz megszerzését megfontolandóvá tegye. Mindez azonban az Egyesült Államok itteni erkölcsi-politikai tőkéjét a palesztin kérdésre érzékeny arab államok körében is tovább apasztja. A helyzetet összetettebbé teszi, hogy a jelenlegi izraeli kormány – Netanjahu kilencvenes évekbeli első kabinetjéhez hasonlóan – nem érdekelt a palesztinokhoz fűződő viszony átfogó rendezésében. Ezt az alapállást a regionális feltételrendszer átalakulása még inkább erősíti. Abbász ENSZ-kampánya miatt több izraeli szakértő az ország elszigetelődésétől tartott, míg mások úgy vélik, hogy a világszervezetben játszott szerep kiszélesedése esetén a palesztin álláspont intranszigiensebbé válik. Az ENSZ-tagfelvételi kérelem holtpontra kerülése után nem kizárt, hogy Fatah és a Hamász közötti tárgyalásokkal a palesztin politikában is új szakasz kezdődik. Ezek az erővonalak a közel-keleti politikai földcsuszamlás közepette új kihívások egész sorát vetetik előre.

---

lőan az indítványt el fogja utasítani. Az ENSZ-be való felvétel támogatás, és elutasítása mellett volt olyan vélemény, amely közbeeső megoldásként a nem-tagállam megfigyelő státuszt javasolta. A felvétellel szembeni kritikus állásfoglalások kétségbe vonták, hogy Palesztina rendelkezik-e az államiság minden kritériumával és az ENSZ Alapokmányának elvárásaival. Edith M. Lederer: Report says no consensus on Palestinian UN bid, AP 11/8/2011  
[http://www.msnbc.msn.com/id/45209080/ns/world\\_news/t/report-says-no-consensus-palestinian-un-bid/](http://www.msnbc.msn.com/id/45209080/ns/world_news/t/report-says-no-consensus-palestinian-un-bid/)