



Gazdik Gyula

## A palesztin ENSZ-csatlakozási kérelem előzményei és perspektívái II.

*A tanulmánynak a Nemzet és Biztonság 2011. októberi számában megjelent első része a palesztin államiság kérdését az 1933-as montevideói konvenció kritériumai alapján vizsgálta. Az itt felsorolt négy feltétel közül hármát – a népesség, a terület, a kormányzat működésének hatékonysága – részletesebben is tárgyalt. Az elemzés most közreadott második része a negyedik kritériumot, a külkapcsolatok építésének tapasztalatait vizsgálja. Ennek során nagy hangsúlyt helyez az utóbbi két évben végbement változásokra. Bemutatja a csatlakozási kérelem benyújtásának közvetlen előzményeit, a felvételi szándékot tartalmazó dokumentumot, kitér a palesztin elnöknek és az izraeli miniszterelnöknek a világszervezet legfőbb fórumán elhangzó beszédeire, s ezek visszhangjára. A tanulmány végül röviden érinti a tagfelvételi kérelemmel kapcsolatos legújabb fejleményeket.*

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 horde rejű térségbeli változások közepette kerül majd betérjesztésre. Az „arab tavasz” eseményzuhatagának eddigi következményei a 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 szertefoszlatta. A nyersanyagforrásokhoz való hozzájutás biztosítása, a stratégiai veszteségek enyhítése a nyugati világot és annak vezetőjét, az Egyesült Államokat is a változó realitásokhoz való alkalmazkodásra kényszeríti. Ennek legutóbbi jele Obama elnök október 21-én tett bejelentése volt a nyolc éve tartó

iraki katonai szerepvállalás befejezéséről, az amerikai erők év végéig történő kivonásáról. A meglepetést persze nem a kivonulási forgatókönyv ismert dátumai keltették. Sokkal inkább az, hogy a várakozásokkal ellentétben a síita politikai erők által dominált iraki kormánnyal nem jött létre megállapodás a főként kiképzési céllal az országban maradó katonai kontingens állomásoztatásáról. Bagdad elzárkózása mögött persze nem kis részben Teherán állt, újabb bizonyosságként annak, hogy az ellensúlyozásában Iraknak fontos szerepet szánó korábbi elképzelések légvárrakra épültek. A Bush-korszakban kezdett, úgyszintén maratonivá váló afganisztáni katonai vállalkozás kérdőjelei is mindinkább szaporodnak.

Washington egyre szorosabbra fűzi stratégiai kapcsolatait a Jordániával és Marokkóval megerősített Öböl menti Együttműködési Tanáccsal, mely szintén érdekelt az iráni terjeszkedés korlátozásában. A gazdag arab olajtermelők által dominált szer-

vezetnek a „pozíciók megőrzéséhez” nyújtott támogatása árát a jelek szerint az Egyesült Államok hajlandó megfizetni. Többek között ez tükröződik abban, hogy Washington elfogadja, hogy a katarai, szaúdi támogatást élvező Muszlim Testvérek vagy más „mérsékelt iszlámista” csoportok az „arab tavasz” hullámverései által leginkább érintett szunnita többségű arab országokban fajsúlyosabb politikai szerepet játszanak. A nacionalistákat a fő ellenfeleik közé soroló Muszlim Testvérek nemzetközi mozgalmához tartozó Iszlám Ellenállási Mozgalom (Hamász) 2006 januárjában megnyerte a palesztin, az Újjászületés Párt (Ennahda) pedig 2011 októberében a tunéziai alkotmányozó nemzetgyűlési választásokat. A néhány hét múlva sorra kerülő egyiptomi választásokon a Muszlim Testvérek által támogatott Szabadság és Igazság Párt valószínűleg szintén jelentős támogatottságot fog elérni. A csoportosulás Jordániában is jelentős politikai tényező: ha Szíriában hatalmi váltásra kerül sor, akkor bizonyára az itteni politikai élet fontos szereplője lesz. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a Muszlim Testvérekhez és más iszlámista szerveződésekhez tartozó fegyveres csoportok a NATO és öböl menti szövetségesei által támogatott Kaddáfi-ellenes felkelők legszervezettebb erői közé tartoztak. Az iszlámisták az új politikai berendezkedésben is jelentős szerepet kívánnak játszani. Befolyásukat jól érzékelteti, hogy Kaddáfi megölését, a polgárháború lezárását követően követelésükre bejelentette távozását Mahmúd Dzsibríl, a felkelést irányító Ideiglenes Átmeneti Nemzeti Tanács reformokat szorgalmazó „miniszterelnöke”. A testület elnöke Musztafa Abdel-Dzsálíl az ország felszabadulását bejelentő bengázi tömeggyűlésen kijelentette, hogy a törvénykezés fő forrása a sáría jog lesz. A bankoknak tilos lesz kama-

tot felszámolniuk, s ismét engedélyezik a többnejűséget. Mindezek után eléggé furcsának tűnnek a magyar szakirodalomban a közelmúltban napvilágot látott olyan következtetések, melyek szerint az arab világ úgymond a „posztiszlám” fázisba lépett. Az iszlám értékek ugyan az emberek mindennapjait mindinkább áthatják, de a politikai iszlám vonzereje csökkent. Eleve ellentmondásos, hogy milyen alapon beszélhetünk „posztiszlám” fázisról, amikor az iszlám értékek az emberek mindennapjaiban jól érzékelhetően erősödtek. A politikai iszlám talaján álló irányzatok közül a radikális csoportok befolyása ugyan valóban számottevően csökkent, a „mérsékelt orientációk” azonban, amelyek a társadalmi-politikai feltételrendszer eltérései miatt korántsem egyformák, ahogy a fent felsorolt példák is jelezték, egyáltalán nem lebecsülendő vonzerővel rendelkeznek.

A térségbeli Pax Americana elhalványulásában az izraeli-palesztin rendezést célzó erőfeszítések kudarcra számottevő szerepet játszott. E téren a demokrata adminisztráció negatív rekordot döntött: a 20 hónapos sziszifuszi munkával 2010 szeptemberében elindított tárgyalások néhány hét után szétestek, s többé nem is sikerült őket újraindítani. Anat Kurz, a Tel Aviv University keretében működő *Institute for National Security Studies* kutatója tanulmányában úgy véli, hogy az amerikai nyomásra kikényszerített konzultációkért se az izraeli, se a palesztin fél nem lelkesedett. Számos korábbi visszautasítás után a tárgyalásokba azért egyeztek bele, mivel mindkét oldal tartott attól, hogy újabb elzárkózás esetén őket tartják majd felelősnek a rendezési törekvések zátonyra futásáért. Ha a szeptemberi rövid kitérőt nem számítjuk, akkor az adminisztrációnak számos próbálkozás ellenére gyakorlatilag semmit nem sikerült a mérleg serpenyőjébe helyeznie.

A Palesztin Felszabadítási Szervezetet (PFSZ) és a Palesztin Nemzeti Hatóságot (PNH) domináló palesztin nacionalisták által elindított ENSZ-felvételi kampány az Egyesült Államok közel két évtizedes közvetítő tevékenységének kudarca nyomán indult el. Az e téren elért eredmény nemcsak az amerikai diplomácia tekintélyét csorbította, hanem azt is jelenti, hogy a rendezési folyamat a korábbi szűkebb dimenzióba kerül, legfőbb térségbeli szövetségese, Izrael pedig még inkább elszigetelődik. Az amerikai és izraeli diplomácia ezért jelentős erőfeszítéseket tett a palesztin törekvések kisiklására. A jeruzsálemi kormány pénzügyminisztere augusztus 31-én kijelentette, hogy a PFSZ ENSZ-tagfelvételi szándéka nagyobb veszélyt jelent hazája számára, mint a Hamász. Megtagadta azt a palesztin kérést is, hogy a ramadán lezárását követő ünnep miatt hozzák előre a vám- és adójárulékokból a PNH-nak járó rendszeres havi átutalás kifizetését. A korábban a békefolyamatban partnernek tartott Abbászt az izraeli külügyminiszter október 24-én közölt nyilatkozatában a béke legnagyobb akadályának nevezte, hozzátéve azt is, hogy esetleges lemondását áldásnak tartaná. Lieberman szerint Abbász fő célja, hogy úgy kerüljön be a történelemkönyvekbe, mint aki megvalósította a palesztin államot, s kibékült a Hamásszal. Hangsúlyozta, hogy „bárki”, aki a helyére lép, jobb lesz Izraelnek, s bizonyára lehetővé válik a békefolyamat újraindítása. Sok Nyugaton tanult, az ottani értékeket elfogadó palesztin van, akikkel az együttműködés eredményes lenne. A szavak némiképp emlékeztetnek a korábbi palesztin vezető, Jasszer Arafat utolsó időszakában elhangzott megnyilatkozásokhoz, amikor a béke legnagyobb akadályának az ő személyét tartották. A helyzet ironiája, hogy Arafattal szemben az akkori második számú vezetőt, a „mérsékelt Mahmúd Abbászt” próbálták helyzetbe hozni.

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 lévő Gilád Sálit szabadon bocsátásáért cserébe két szakaszban 1027 palesztin foglyot engednek el. Az első fázis október 18-án zajlott le, amikor Gilád Sálit és 477 palesztin elítélt elengedésére került sor. A többiek két hónapra belül fogják szabadon bocsátani. A páratlanul nagyszámú palesztin elítélt kiengedése kézzel fogható eredmény, amely lakosság szemében növeli az iszlámisták tekintélyét. Ehhez hasonlót Izrael tárgyalópartnere, 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 kiengedjenek elítélteket a börtönökből. Úgy vélik, hogy Abbász az ENSZ-tagfelvételi kampány beindítása miatt „büntetést érdemel”. Hasonló megfontolásokból az amerikai kongresszus illetékes bizottságai még augusztusban olyan elvi döntést hoztak, hogy ebben a pénzügyi évben a PNH-nak szánt támogatásból ne utalják át az intézmény- és egészségügy fejlesztésére, élelmiszer-támogatásra szánt közel 200 millió dollárt. Az adminisztráció ezzel ugyan nem értett egyet, de a döntés megváltoztatását a pénzügyi év vége után, novemberben nem sikerült elérnie.

A palesztin nacionalisták diplomáciai offenzívájával szemben az Egyesült Államok, Izrael és a Hamász között egyfajta érdekközösség jött létre. Az iszlámisták nem elleneztek az államiságot, de úgy vélték, hogy ez csakis a megszállt területek felszabadítása után következhet. Nehezmé-

nyezték, hogy Abbász nem pusztán velük, hanem a PFSZ szűkebb parlamentáris testületével, a Központi Tanáccsal sem konzultált, mielőtt a kampányát elkezdte. A tagfelvételi szándék túlságosan is „az úgynevezett békefolyamathoz”, semmint a palesztin ügyhöz kapcsolódik, s ignorálja a palesztinok visszatérési jogát. Abbász lépése nem egyéb, mint politikai manőver, melynek az a célja, hogy javítsa tárgyalási pozícióját.

A Muszlim Testvérek nemzetközi mozgalmának jelenlegi legfőbb teoretikusa, a Katarban élő Júszuf al-Karadávi által is többször bírált Abbász meggyengítésére tett lépések és a Hamász felértékelődésének tágabb stratégiai dimenziói még nem teljesen világosak. A szerveződést Washington és térségbeli szövetségesei Teherán és Damaszkusz vonzásköréből szeretnék kivonni. A palesztin politikában játszott szerepének erősödése az államiság kérdését is más dimenzióba helyezheti. Kérdés persze, hogy az Abbász-féle vezetés külkapcsolatok építése terén a következőkben bemutatásra kerülő eredményeinek, magának az ENSZ-kampánynak mi lesz a végső kifizése.

## A PFSZ külkapcsolatainak bővülése az elmúlt években

### *Latin-amerikai áttörés*

A tanulmány első részében már részletesen szóltunk azokról a sajátosságokról, amelyek a PFSZ külkapcsolatait a korábbi években jellemezték, valamint azokról az „oslói előírásokról”, melyek a PNH diplomáciai kapcsolatépítési lehetőségeit behatárolták. A PFSZ legfőbb döntéshozó szerve, a Palesztin Nemzeti Tanács által deklarált szimbolikus állam kikiáltását, illet-

ve a teljes körű államiságot több mint 100 szocialista és fejlődő állam ismerte el.

Az ENSZ-hez való csatlakozási stratégia fontos részét alkotta a palesztin államot elismerő országok körének kibővítése. A legnagyobb sikerrel e téren a latin-amerikai reláció kecsegtetett; innen a palesztin államot az 1988-as deklaráció után csak Kuba és a sandinista Nicaragua ismerte el. A Bush-korszak végén újrakezdődő izraeli-palesztin tárgyalások, az annapolisi folyamat hatására 2008 februárjában Costa Rica döntött úgy, hogy elismeri a palesztin államiságot. A polgári lakosságot súlyosan érintő gázai háborút követően Venezuela megszakította a diplomáciai kapcsolatát Izraellel, s 2009 áprilisában elismerte a palesztin államot. Abbász őszi térségbeli látogatása során jelentették be, hogy a képviselőket nagykövetségi szintre emelik. Még a nyár folyamán, júliusban az el nem kötelezett államok 15. csúcskonferenciájának előestéjén írták alá azt a megállapodást, amelyben 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. A tömörülés 2009. márciusi 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, s Kelet-Jeruzsálemet is beleértve a települések felszámolását. A dokumentum a hágai Nemzetközi Bíróság 2004-es nem kötelező erejű tanácsadó véleménye alapján követelte a Ciszjordániában épített biztonsági válaszfal eltávolítását. Luiz Inácio Lula da



Az **ASPA** rövidítés a tömörülés portugál elnevezéséből származik (America do Sul-Paises Arabes – Dél-Amerikai és Arab Államok Együttműködése, illetve olyan nem egészen helytálló elnevezéssel is találkozunk, hogy a Dél-Amerikai és Arab Államok Csúcstalálkozója). A jelenleg 12 dél-amerikai országot és az Arab Liga 22 tagját magában foglaló tömörülés megalakítására Luiz Inácio Lula da Silva brazil elnök még 2003-ban tett javaslatot. Ő volt a házigazdája a 2005-ben rendezett első csúcsnak, melyet a 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.

Silva brazil elnök 2010. márciusi térségbeli látogatása során palesztin területre is el látogatott. Ennek során egy Betlehemben tartott szemináriumon bejelentette, hogy országa és a Mercosur-integráció másik fajsúlyos állama, Argentína támogatja, hogy a tömörülés szabadkereskedelmi szerződés megkötéséről kezdjen tárgyalásokat a PNH-val. Az elnök útja során többször is sikra szállt – Izrael létének, biztonsági igényeinek respektálása mellett – a palesztinok helyzetének igazságos rendezéséért.

Mindez megalapozta a palesztin államiságnak azt a dél-amerikai „elismerés-görgetegét”, amely az év végén vette a kezdetét. A folyamat közvetlen elindítója a távozó brazil elnök Abbászának az államiság elismerését kérő levelére 2010. december 1-jén küldött válasza volt. Ebben Lula da Silva bejelentette, hogy kormánya az „1967-es határokkal” elismerte a Palesztin Államot. Hangsúlyozta, hogy Brazília korábban is, de kormányának működése idején különösképp pártolta, hogy a palesztin nép legitim aspirációi egy összefüggő területtel rendelkező, biztonságos, demokratikus, gazdaságilag életképes, Izraellel bé-

kében élő állam megszületését eredményezzék. Országa a béketárgyalások, a régió stabilitásának előmozdítására, a palesztin lakosság egy jelentős részét sújtó humanitárius krízis enyhítésére törekedett. Utalt arra is, hogy kormánya a terrorizmus minden formáját elutasítja. A levél ugyancsak aláhúzza, hogy a palesztin állam elismerése része Brazília ama meggyőződésének, hogy az egymással békében és biztonságban élő két állam létrejöttét eredményező tárgyalások jelentik a legjobb utat a közel-keleti békéhez.

Az ezt követő hetekben, hónapokban számos térségbeli ország jelentette be a palesztin államiság elismerését „az 1967-es határokkal” vagy ezek említése nélkül. Brazília mellett az „1967-es csoportba” tartozott Argentína, Bolívia, Ecuador, Guyana,

**A Déli Közös Piac (Mercado Comun del Sur – Mercosur)** nével 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 tagságot nyújtott, de ezt az alapítók közül Paraguay még nem ratifikálta. A Mercosur és az EU 1995-ben régióközi együttműködési keretegyezményt írt alá, mely 1999-ben lépett életbe. Ezt követően a két tömörülés képviselői egy társulási egyezményről megkötéséről kezdtek tárgyalásokat, de ezt többszöri nekifutás ellenére nem sikerült tető alá hozni. A Mercosur alapvetően államközi együttműködésre épül, legnagyobb eredménye a szabadkereskedelmi övezet kialakítása. Legfőbb intézményei a közös politika kimunkálásával foglalkozó Közös Piaci Tanács, a Közös Piaci Csoport, melynek a döntések végrehajtása a fő feladata, továbbá a Kereskedelmi Bizottság, mely a kereskedelempolitika koordinálásával, a külgazdasági kapcsolatokkal foglalkozik. Az intézményi integráció továbbfejlesztésének eddigi legfőbb eredménye a Mercosur Parlament felállítása, mely 2007-ben kezdte el a működését. A tömörülés adminisztratív központja Montevideóban van.

Paraguay, Suriname, a másik körbe pedig a jelentős palesztin populációval rendelkező Chile, valamint Peru és Uruguay. Dél-Amerikában az Izraellel szoros kapcsolatot fenntartó Kolumbia volt az egyetlen, mely a palesztin államiséget csak akkor volt hajlandó támogatni, ha az a jeruzsálemi kormánnyal való tárgyalások eredményeként születik meg. A latin-amerikai térség más részein ebben időszakban született állásfoglalások Panama kivételével támogatták, illetve Kolumbiához hasonló véleményt fogalmaztak meg a palesztin entitásról. Az itteni legnagyobb állam, az Egyesült Államokkal szoros kapcsolatban álló Mexikó Kolumbiához hasonló álláspontra helyezkedett. A vele határos kisállam, Belize az „1967-es határok” között ismerte el a palesztin államot. Guatemala elnöke az ENSZ Közgyűlésén elmondott beszédében 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.

### *A palesztin államiség kérdése más régiókban*

Az Európai Unió több mint egy évtizede elfogadja a palesztin államiség jogosultságát. Erről hivatalosan először az Európai Tanács 1999. márciusi berlini ülészakáról kiadott közlemény tett említést. E szerint a meglévő egyezmények és tárgyalások révén létrejövő „demokratikus, életképes, békés” palesztin állam lenne nemcsak Izrael biztonságának, hanem regionális elfogadottságának legjobb garantálója. Ha ennek eljön az ideje, akkor az EU hajlandó egy palesztin állam létrejöttének elismerését fontolóra venni.

Abbász stratégiája szempontjából fontos volt, hogy a PNH-t, illetve a menekülteket

sokrétűen támogató EU a palesztin államiség megteremtésével kapcsolatos álláspontját az elmúlt években még egyértelműbbé tette. Javier Solana, a közösség korábbi kül- és biztonságpolitikai főmegbízottja 2009. októberi látogatásakor Ramallában kifejtette, hogy az EU támogatja az „1967-es határok” alapján egy palesztin állam mielőbbi megalakítását. A közösség 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. Az EU Tanácsának 2009. decemberi brüsszeli ülése még inkább nyomatékosította, hogy a közösség az „1967 előtti határok” megváltoztatását – Kelet-Jeruzsálemet is beleértve – csak a felek megegyezése alapján ismeri el. A következő év decemberében a tanács üléséről kiadott közlemény az 1999-es berlini határozatot megismételve leszögezte, hogy megfelelő időben készek egy palesztin állam elismerésére. Üdvözölték az állam struktúráinak megteremtésére irányuló Fajjád-terv addigi eredményeit, valamint a Világbank ezzel kapcsolatos pozitív ki-csengésű, 2010. őszi értékelését. Az „arab tavasz” időszakában, 2011 májusában tartott EU külügyminiszteri tanácskozás résztvevői ismét sikraszálltak a két állam megoldás mellett, hozzátevé ezúttal azt is, hogy Jeruzsálemnek mindkét ország fővárosának kell lennie. A miniszterek üdvözölték a május 3-án aláírt palesztin megbékélési dokumentumot és az arról született egyetértést, hogy a PFSZ vezetője, Abbász fogja képviselni a palesztinokat a béketárgyalásokon. Sürgették az izraeli-palesztin tárgyalások újrafelvételét, s a kvartett májusi döntésével összhangban szeptemberig egy keretmegállapodás ki-munkálását.

Ennek realitása persze az idő rövidege 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”. 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. Hasonlóképp foglalt állást a brit miniszterelnök, aki 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 jelezte, hogy szeptemberig elismeri a palesztin államot.

Az igazán látványos változás a palesztin diplomáciai képviseleti szintek módosítása terén jelentkezett: egy sor EU-állam 2010 nyarától a palesztin képviseleti irodát diplomáciai missziói, Svédország pedig 2011 szeptemberében nagykövetségi szintre emelte fel. Misszió szintű 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. Ahogy a tanulmány első részében már szó volt róla, Magyarországon palesztin nagykövetség működik, hazánk az „oslói előírások” miatt csak képviseleti irodát tart fenn a PNH mellett Ramallában. (A Budapesten diplomáciai képviselettel rendelkező országok felsorolásánál a magyar külügyminisztérium korábbi, 2011. január 14. óta csak konzuli információkkal frissülő honlapján „Palesztin Nemzeti Hatóság” olvasható, az alatta feltüntetett képviseleti szint pedig „nagykövetség”. Ez némiképp érthetetlen, mivel a PNH-nak az oslói egyezmény értelmében nem lehet külső diplomáciai képvisellete, s nagykövetségi rangot annak idején a PFSZ budapesti képvisellete kapott.)

Az EU tehát az „1967-es határokkal” elismeri a palesztin államiságot, számos országban sor került a diplomáciai szintek felemelésére, ugyanakkor a palesztin ENSZ-csatlakozás kérdésében az európai közösség tagjai között jelentős eltérések jelentkeztek. Közös nevezőt a külügyminisztereknek az ENSZ-közgyűlés soros ülészakának megnyitójánál, 2011. szeptember 2–3-án tartott sopoti találkozója sem sikerült találniuk. A találkozón részt vevő Alain Juppe francia külügyminiszter kijelentette, hogy a palesztin csatlakozási szándék egyaránt kudarc lehet Izrael, a palesztinok és az Egyesült Államok számára. Ha a palesztinok jelentős támogatást kapnak, akkor az izraeliek és az amerikaiak elszigetelődnek, a palesztinoknak pedig „egy szegény holnapra” kell felkészülniük. Guido Westerwelle német külügyminiszter pedig azt hangsúlyozta, hogy nagyon fontos lenne arra rávenni az érdekelteket, hogy konstruktívan cselekedjenek.

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” és a „független palesztin állam” iránti igényét „be nem teljesült” „legitim törekvésnek” nevezte. 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”. A két állam megoldás hangsúlyosan szerepelt a pápa és Abbász 2011. június eleji – XVI. Benedek megválasztása óta immár a negyedik – vatikáni találkozásán is. A kiadott közlemény aláhúzta annak szükségességét, hogy mielőbb el kell érni, hogy „Izrael és a palesztin nemzet biztonságban, a szomszédjaikkal békében, s nemzetközileg elismert határok között éljenek”.

Más államokat tekintve a közel-keleti rendezési folyamat koordinálásában fő szerepet 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 Szíria az „1967-es határokkal” elismerte a palesztin államot, s a PFSZ-képviselőt nagykövetségi rangra emelte. Ez utóbbi lépést a Damaszkusszal szorosan együttműködő libanoni kormányzat is megtette. A palesztin államot ezekben a hónapokban több kisebb állam, így Lesoto, Malavi, Bissau-Guinea, Saint-Vincent és a Grenadineszigetek is elismerték.

## Az ENSZ-tagfelvételi szándék beterjesztésének közvetlen előzményei

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 ellenző államok részéről várható pénzügyi szankciók ellensúlyozására Abbász kérte az arab államok támogatását.

A tanácskozásokon a palesztin vezetők hangoztatták, hogy amennyiben a világ-szervezet 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. (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 kapó kérelmet a közgyűlésben helyet foglaló tagállamok kétharmadának is meg kell erősítenie. A megfigyelői státushoz, illetve annak felemeléséhez a legfőbb testület többségének támogatása is elegendő.) Jövőhagyás esetén a világszervezet elis-



merné 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 realisabb alternatívának tűnt, mint a teljes jogú tagság elnyerése. 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 elegendet 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, illetve a tagállamok többsége kezdeményezheti. 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-felvétele 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, az 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 szól, hogy egy állam felvételénél a BT elutasító véleményét nem lehet közgyűlési határozattal felülbírálni.

A palesztin vezetés július 6-án értesítette az amerikai adminisztrációt, hogy beteszti a BT-nek az 1967-es határokra alapozott Palesztin Állam ENSZ-tagfelvételi kérelmét. Ugyanezen a napon az amerikai külügyminisztériumban Száeb Erakát 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 megbeszélésről távoztában Erakát újságírók előtt kijelentette, hogy szerintük a békefolyamat felújítására tett erőfeszítések az ENSZ-csatlakozási szándék benyújtásával nincsenek ellentmondásban. A washingtoni diplomácia által előtérbe állított kétoldalú tárgyalások gyors újrakezdésének lehetőségét érzékenyen érintette, hogy július 11-én a kvartett tagjai nem tudtak megállapodni a közel-keleti tárgyalások újraindításával kapcsolatos nyilatkozat szövegéről. Ezt követően erősödött a palesztin vezetésre gyakorolt nyomás a csatlakozási szándék megváltoztatása érdekében. Már ekkor híreket lehetett olvasni arról a forgatókönyvről, hogy amennyiben a 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, melyen Abbász és Netanjahu mellett Nicolas Sarkozy és Barack Obama is részt venne. Itt hivatalosan is bejelentenek a közel-keleti tárgyalások újrakezdését, s ezzel az ENSZ-csatlakozási kérelem benyújtása is okafogyottá válhat. 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 dokumen-

tum előkészítés alatt áll, betervezésére 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 ama meggyőződésének adott hangot, hogy az ENSZ-tagság jelentősen ösztönzi majd a békefolyamatot, a két állam megoldás létrehozása érdekében tett erőfeszítéseket.

## **A csatlakozási dokumentum, 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. 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, és 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 magában foglalta a felvételi eljárásoknál szokásos deklarációt arról, hogy a Palesztin Állam békeszerető nemzet, elfogadja és teljesíti az ENSZ Alapokmányában lefektetett célkitűzéseket. A beadványhoz mellékelte 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-közgyűlésnek a palesztin menekültek jogairól szóló 194. számú határozatával, s a PFSZ-nek mint a palesztin nép egyetlen törvényes képviselőjének státusával. 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 aláhúzza, hogy a palesztin vezetés elkötelezett a végleges rendezési témákról szóló tárgyalások felújítása mellett, a vonatkozó ENSZ-határozatok, a madridi elvek, az arab békekezdeményezés, valamint a kvartett útterve alapján, amely előírja az izraeli településpolitika befagyasztását.

Közgyűlési beszédében Abbász többek között hangsúlyozta, hogy fontosnak tartaná, ha a világszervezet a térség békéjének, a palesztin nép elidegeníthetetlen jogainak biztosításában nagyobb szerepet kapna. Kiemelte a közel-keleti palesztin menekülteket segélyező ENSZ-szervezet (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 kormány hibáztatta. Élesen elítélte a jeruzsálemi kormány településpolitikáját, a határok átrajzolását, amelyek aláássák a Palesztin Állam léte alapját. Bírálta a gázai blokádot, emlékeztetett a három évvel korábbi háború során a polgári lakosságnak okozott szenvedésekre. Úgy vélte, hogy az izraeli kormány célja a két állam megoldás ellehetetlenítése. A településpolitika aláássza a PNH struktúráját, s ez akár a léte végét is jelentheti. Abbász megerősítette, hogy a



Palesztin Állam 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, hogy eljött az ideje annak, hogy a sok millió palesztin menekült szenvedése véget érjen, egyúttal eljött az 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, ami Izrael egyik fő kikötése a bilaterális tárgyalásokat illetően. Feltételezhetően a későbbi alkufolyamatra gondolva a létrejövő Palesztin Állam területének említésekor nem szólt az Obama elnök májusi beszédében említett területcseréről.

Nem sokkal Abbász után került sor Netanjahu izraeli miniszterelnök felszólalására. Beszéde elején élesen bírálta az ENSZ tevékenységét, „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 a 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, hogy állítsák meg a nukleáris fegyverek kifejleszté-

sén munkálkodó Iránt addig, amíg nem késő. A békefolyamat megrekedéséért a palesztinokat hibáztatta. 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 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 valósíthatják meg az államukat. Az izraeli miniszterelnök bírálta Abbászt, mivel a beszédében a megszállás kezdetének nem 1967-et, hanem 1948-at említette. Elutasította, hogy a konfliktus fő okának a településeket tartásák, szerinte azok a konfliktus eredményei. A miniszterelnök beszéde a megszokottnál is keményebb hangvételű volt. Előremutató kompromisszumot szinte nem is tartalmazott, a palesztin ENSZ-csatlakozási szándék egyfajta ellenreakciója volt.

## A palesztin lépés utóhatásai

Ahogy várható volt, a BT nem azonnal döntött a palesztin kérelemről, hanem azt tanulmányozás véget a testület tagjaiból alakult Tagfelvételi Bizottság elé utalták. Normál körülmények között a bizottság véleménye alapján a BT-nek 35 nap áll rendelkezésére, hogy a felvételtől szóló döntést meghozza, s ennek eredményét a közgyűlésnek továbbítsa. De a mérlegelés ideje meghosszabbítható. A BT november 11-én tárgyalt a bizottság jelentéséről, de szavazásra nem került sor. (A BT-ben esetleg sorra kerülő szavazás szempontjából is érdekes lehet, hogy az ENSZ Nevelés-

ügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete, az UNESCO október 31-én Palesztinát teljes jogú taggá választotta. A szervezet költségvetésének 22 százalékát biztosító Egyesült Államok illetékese közölte, hogy válaszként a következő hónapra esedékes hozzájárulást már nem utalják át.)

A vétójog alkalmazását kilátásba helyező Egyesült Államok ezzel a lehetőséggel valószínűleg csak végső esetben élne, a vétó Amerika tekintélyét még inkább csorbítaná az arab világban. Washingtonnak az érdeke az, hogy a palesztinok a BT-ben ne tudják megszerezni a szükséges kilenc szavazatot. Ha a palesztinok a BT-ben nem érik el a céljukat, akkor valószínűleg a közgyűléshez fordulnak a jelenlegi megfigyelői státus nem tagállam megfigyelővé való átalakítása érdekében. Ha a tagállamok többsége ezt elfogadja, akkor a világszervezet elismerné a Palesztin Államot, amely így elvileg teljes jogú tagja lehet az ENSZ-szervezeteknek, s aláírhatja a hágai Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútumát. Vannak olyan államok, amelyek ez utóbbi megtiltása mellett támogatnák a megfigyelő nem tagállam státus megadását. Komoly jogi probléma lehet a megfigyelői státus felemelése esetén, hogy jelenleg a PNH ellenőrizte autonóm területeken berendezkedő Palesztin Államot ugyanolyan kompetenciák illetnék-e meg, mint a Palesztina néven az ENSZ-ben megfigyelő státussal rendelkező összpalesztin szervezetet, a PFSZT-t.

A palesztin csatlakozás kérdése, ahogy korábban is láttuk, az EU-államokat megosztotta. Az eltérő erővonalak a közgyűlési felszólalások után még markánsabbá váltak. Az első csoportba tartoztak azok az országok, melyek a közgyűlési státusz felemelésével kapcsolatos francia álláspontot támogatták (Belgium, Görögország, Luxemburg, Portugália és Spanyolország). A másodikban szereplő államok (Finnor-

szág, Málta, Svédország) a státus felemelését egyértelműen nem támogatták, de elismerték, hogy a palesztinok „intézményi készülségük” alapján készen állnak az államiságra, ugyanakkor kritizálták az izraeli településpolitikát. Bulgária, a Cseh Köztársaság, Olaszország az Egyesült Királysághoz és az Egyesült Államokhoz hasonlóan elleneztek a státus felemelését. Az ellenzők táborában volt Hollandia és Németország. Ausztria, Ciprus és több kelet-európai állam nem foglalt állást.

A palesztin kérelem betervezésének napján, szeptember 23-án a kvartett nyilatkozatot adott ki, amelyben 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. A nyilatkozatban javasolt tárgyalási menetrend szerint a feleknek egy hónapon belül konzultációt kell kezdeniük a megvitatásra kerülő témákról, technikai kérdésekről, s legkésőbb 2012 végéig meg kell születnie az átfogó megállapodásnak. A kvartett elvárja, hogy a felek három 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, és konzultálni fognak további lépésekről, melyekkel elősegítik, hogy a PNH saját ügyei felett nagyobb szuverenitást kapjon. A kvartett javaslataival 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. Nem sok jót ígér, hogy a nyilatkozatban megállapított

előkészítő tanácskozásra mind a mai napig nem került sor. A tárgyalási folyamatot jelenleg a kvartett a felekkel való különtálkozó révén próbálja elindítani. ■

## Irodalom

- Gazdik Gyula: A palesztin ENSZ-csatlakozási kérelem előzményei és perspektívái I. *Nemzet és Biztonság*, 2011. 8. szám, 72–84. o.
- Gazdik Gyula: Újabb közel-keleti nekifutás – de meddig? *Nemzet és Biztonság*, 2010. 8. szám, 3–14. o.
- Gazdik Gyula: Az izraeli–palesztin viszony újabb fejleményei, az Obama – beszéd kihatásai I. *Nemzet és Biztonság*, 2011. 5. szám, 3–12. o.
- N. Rózsa Erzsébet: Arab Awakening, or a New Regional Order Emerging in the Middle East? *HIIA Papers*, Hungarian Institute of International Affairs, 2011.
- Kurz, Anat: The Israeli-Palestinian Arena: Independent Moves, Little Coordination. In Kurz, Anat – Brom, Shlomo (eds.): *Strategic Survey for Israel 2011*. Tel Aviv, 2011, Institute for National Security Studies, 57–74. o.
- Brom, Shlomo – Kurz, Anat: Israel and the Regional Shockwaves. In Kurz, Anat – Brom, Shlomo (eds.): i. m. 193–201. o.
- 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 before United Nations General Assembly Sixty-sixth Session New York 23 September - [http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/PS\\_en.pdf](http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/PS_en.pdf).
- 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).