

Novi val priznanja palestinske države

Boško Picula

**Izraelsko-palestinski sukob nakon
više od šest desetljeća dobiva
novu diplomatsku dimenziju
zahvaljujući odlukama država
Južne i Srednje Amerike**

Latinskoamerički val priznanja palestinske države

Bliski istok i Južna Amerika imaju naoko malo toga zajedničkog u međunarodnim odnosima. Konfliktima bremenita regija u jugozapadnoj Aziji na dodiru s Afrikom i južnoamerički kontinent koji se nakon desetljeća autoritarnih režima demokratski konsolidira, nikad nisu percipirani kao dio jednoga konkretnog svjetskog problema i njegova rješenja. Međutim, izraelsko-palestinski sukob nakon više od šest desetljeća obilježenih ratovima regionalnog karaktera te manje-više neuspjelim mirovnim sporazumima dobiva novu diplomatsku dimenziju zahvaljujući upravo odlukama više država Južne i Srednje Amerike. Od travnja 2009. do siječnja 2011. osam je latinskoameričkih država priznalo Palestinu kao suverenu državu: Venezuela, Dominikanska Republika, Brazil, Argentina, Bolivija, Ekvador, Čile i Gvajana. Posebno su odjeknula priznanja od strane Brazila kao najveće latinskoameričke države, Argentine u kojoj živi jedna od najbrojnijih židovskih zajednica izvan Izraela¹ i Čilea u kojemu živi najmnogoljudnija palestinska zajednica izvan arapskog svijeta. Čileansko priznanje Palestine ima tako i unutarnju političku važnost. Procjenjuje se, naime, da u Čileu danas živi između 350 i 500 tisuća stanovnika palestinskog podrijetla. Većinom su to Arapi kršćani koji su u zemlju počeli dolaziti u drugoj polovici 19. stoljeća, a intenzivnije nakon prvoga arapsko-izraelskog rata 1948-1949. Recentna odluka čileanskih vlasti odnosi se na potporu palestinskom narodu da formira neovisnu državu u mirnoj koegzistenciji s Državom Izrael. Odluka koju je priopćio čile-

Boško Picula, magistar političkih znanosti, suradnik na kolegiju Bliski istok i Izrael na Fakultetu političkih znanosti. E-pošta: boskopicula@yahoo.com

anski ministar vanjskih poslova Alfredo Moreno ističe nužnost nastavka pregovora palestinske i izraelske strane kako bi se postigao cjelovit mirovni sporazum, i to uz pomoć međunarodne zajednice. Najavivši posjet čileanskog predsjednika Sebastián

Posebno su odjeknula priznanja od strane Brazila kao najveće latinskoameričke države, Argentine u kojoj živi jedna od najbrojnijih židovskih zajednica izvan Izraela i Čilea u kojemu živi najmnogoljudnija palestinska zajednica izvan arapskog svijeta

Piñere Izraelu i Palestinskoj samoupravi u ožujku, ministar je na određen način dodatno dinamizirao vanjskopolitičke okolnosti izraelsko-palestinskih pregovora koji se mjesecima ne pomiču s mrtve točke. Time je bliskoistočni mirovni proces dobio posve neočekivanu dimenziju iz dijela svijeta koji se uobičajeno ne veže za taj konflikt. Doda li se tomu da je predsjednik Palestinske samouprave Mahmud Abaz prilikom službenog posjeta Brazilu koncem 2010. položio kamen temeljac zgrade palestinskog veleposlanstva u Braziliji,² čini se da Palestinci uspješno ostvaruju svoj diplomatsko-politički cilj da ih nepovratno prizna velika većina država u svijetu. Među njima je i mnogo zemalja koje su u vrijeme donošenja palestinske Deklaracije o neovisnosti 1988. bile sve samo ne na strani Palestinaca u sukobu s Izraelom. Je li riječ o sadržajnim promjenama?

Priznanje države u nastajanju

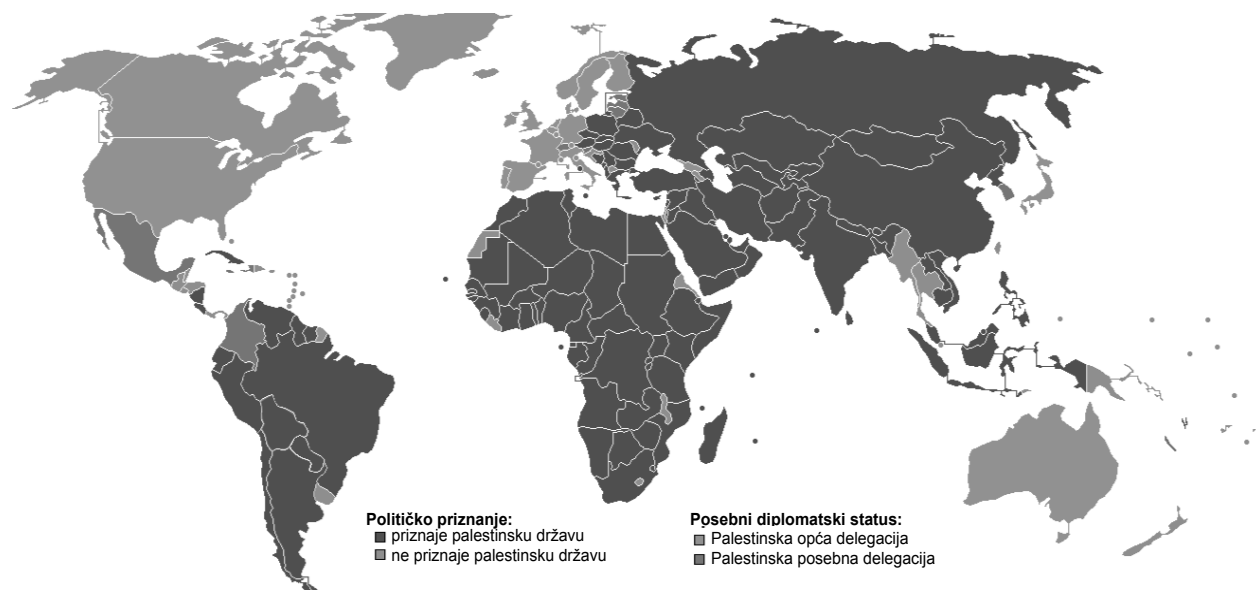
Premda u ovom trenutku većina suverenih država, odnosno većina država članica Ujedinjenih naroda (UN) priznaje suverenost palestinske države, još je uvijek riječ ponajprije o deklarativnom izražavanju političke potpore Palestincima, a ne o agregiranju općeprihvaćenih međunarodnih priznanja. Nasuprot odlukama spomenutih latinskoameričkih država nalaze se Izrael, SAD kao njegov ključni vanjskopolitički saveznik, te tradicionalni američki saveznici u Zapadnoj Europi, Kanadi, Japanu i Australiji. Izrael se, dakako, usprotivio novom valu priznavanja palestinske državnosti kao činu koji šteti mirovnom procesu i odlukama koje moraju prihvatiti obje pregovaračke strane. Palestinu kao suverenu državu priznaje pak većina zemalja u Aziji, Africi i nedavno Južnoj Americi. Skupini država koje su već priznale Palestinu ubrzo bi se mogle pridružiti i ostale latinskoameričke zemlje koje su trenutačno nesklone takvoj odluci, poput Meksika i Kolumbije. Zaključno s priznanjima u siječnju 2011. Palestinu priznaje 110 od 192 članice UN-a, od toga dvije stalne članice Vijeća sigurnosti, Rusija i Kina, te osam od deset najnapučenijih zemalja na svijetu (uz Rusiju i Kinu, to su i Indija,

Indonezija, Brazil, Pakistan, Nigerija i Bangladeš).³ Ta konstelacija snaga očito nije dovoljna da bi se Palestinska samouprava, u okviru koje su institucionalno organizirani palestinski teritoriji na Bliskom istoku, unisono priznala kao država. Nema dvojbe da će tako biti dokle god Izrael i SAD ne promijene stav. Pritom se i među zagovornicima i među protivnicima priznanja palestinske države analiziraju dvije povijesne situacije i dokumenti koji su ih pratili. To su Rezolucija Opće skupštine UN-a 181 o podjeli Palestine iz 1947. i Palestinska deklaracija o neovisnosti koju je 1988. donijelo Palestinsko nacionalno vijeće. Rezolucijom 181, koju je 29. studenog 1947. usvojila Opća skupština UN-a, predviđeno je stvaranje dviju država – jedne arapske i jedne židovske – na području ondašnje Palestine pod britanskom mandatnom upravom. UN-ovo Posebno povjerenstvo za Palestinu (UNSCOP) podnijelo je dva izvješća od kojih je ono većinsko poslužilo kao temelj Rezolucije 181.⁴ Kako je izbijanje prvoga arapsko-izraelskog rata u svibnju 1948. onemogućilo provedbu Rezolucije, arapska država na području britanske mandatne Palestine nikad nije formirana, ali je Rezolucija ostala pravni temelj svakoga potencijalnog mirovnog sporazuma između Palestinaca i Izraelaca. Na Rezoluciju 181 pozvalo se i Palestinsko nacionalno vijeće kao središnje tijelo Palestinske oslobodilačke organizacije (PLO) koje je 15. studenoga 1988. u Alžiru usvojilo Deklaraciju o neovisnosti, koja je do danas ostala ključni dokument kada su posrijedi međunarodna priznanja Palestine kao suverene države. Od njezina se donošenja i računaju pojedina priznanja, ali njezina važnost nadmašuje sam čin proglašenja neovisnosti.

Palestinska deklaracija o neovisnosti usvojena je s 253 glasa za, 46 protiv i 10 neodlučnih na završnoj sjednici 19. saziva Palestinskoga nacionalnog vijeća koje se u studenom 1988. okupilo u glavnom gradu Alžira. Pročitao ju je čelnik PLO-a Jaser Arafat, koji se time potvrdio kao vođa palestinskog naroda i od tog trenutka *de facto* predsjednik novoproglašene države. Dokument je usvojen godinu dana nakon početka prve *intifade* kojom je u prosincu 1987. izraelsko-palestinski sukob ušao u novu fazu oružanih borbi. Shvativši da stanje na terenu, koje od šestodnevnog rata 1967. obilježava izraelska okupacija teritorija koji su predviđeni kao dijelovi palestinske države, čelništvo PLO-a

Palestinu priznaje 110 od 192 članice UN-a, od toga dvije stalne članice Vijeća sigurnosti, Rusija i Kina, te osam od deset najnapučenijih zemalja na svijetu

odlučilo je inicirati novi razvoj događaja na diplomatskom planu. Za taj su razvoj najzaslužniji ton i poruke Deklaracije koja se nije ograničila na puko proglašenje neovisnosti države, koja ionako ne udovoljava elementarnim uvjetima održivosti.⁵ U tom su dokumentu Palestinci prvi put izrijekom definirali Palestinu kao zemlju triju monoteističkih religija, a hram (židovski), crkvu (kršćansku) i džamiju (islamsku) izjednačili u slavljenju sućuti

Zemljovid 1. Distribucija priznanja Palestine kao države u svijetu

Izvor: Wikimedia Commons (<http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Palestine-recognition-map.png>)

i mira kao istinske poruke palestinske zemlje. Tom je načelu pridodano spominjanje međunarodnih dokumenata i ugovora koji su nakon Prvoga svjetskog rata priznali Arapima na području bivša Osmanskog Carstva pravo na samostalnost, ali i onih koji su to isto pravo priznali i židovskom narodu na području Palestine, u prvom redu Rezoluciju 181. Upravo je isticanje te Rezolucije u Deklaraciji posredno navijestilo spremnost PLO-a da prizna pravo Izraelu na postojanje.⁶ Ta će se spremnost realizirati tijekom neposrednih mirovnih pregovora u Madridu 1991, a njezinu formalizaciju označit će izmjena pisma o međusobnom priznanju palestinskog čelnika Jasera Arafata i izraelskog premijera Jicaka Rabina u rujnu 1993. u sklopu sklapanja prvih Sporazuma iz Osla. Očito je da je Deklaracijom o neovisnosti palestinska strana promijenila paradigmu svog djelovanja. Iako je palestinsku državu proglasila državom Palestinaca gdje god se nalazili, a glavnim gradom Jeruzalem (arapski, Al-Quds Ash-Sharif), Deklaracija nije isključila njezin miran suživot s Izraelom, što je velikom dijelu međunarodne zajednice bilo dovoljno da upravo u tom trenutku prizna Palestini suverenost. Tomu je pripomoglo i isticanje autora teksta da će vlast u neovisnoj Palestini biti temeljena na načelima socijalne pravde, jednakosti i nediskriminacije u javnim pravima stanovnika neovisno o spolu, rasi, vjeri i boji kože, te na vladavini prava i neovisnom pravosuđu. K tome, sastavljači su se pozvali na Povelju UN-a i Opću deklaraciju o pravima čovjeka. Na odgovor se nije dugo čekalo jer je Palestinu već prvog dana priznalo trinaest država, redom članica Organizacije islamske konferencije (Alžir, Bahrein, Indonezija, Irak, Kuvajt, Libija, Malezija, Mauretaniya, Maroko, Somalija, Tunis, Turska i Jemen). Do kraja studenog 1988. to su učinile ukupno 64 zemlje, među kojima i bivša Jugoslavija koja je Palestinu priznala dan nakon usvajanja Deklaracije. U prvom valu priznanja do konca 1980-ih našli su se i bivši SSSR, Kina, Indija, Egipat, Nigerija i Iran, uglavnom članice Arapske lige, Organizacije islamske konferencije, Pokreta

nesvrstanih i Varšavskog ugovora. Tijekom 1990-ih Palestinu su priznale preostale sukcesorske države SSSR-a, Južna Afrika te Bosna i Hercegovina.

Politička nesuverenost i nepolitička suverenost

Drugi masovniji val priznanja počeo je u drugoj polovici prošlog desetljeća, među ostalim odlukama Paragvaja (2005), Crne Gore (2006) i Kostarike (2008), a nastavio se aktualnim priznanjima latinskoameričkih država. Treba istaknuti da se ta priznanja međusobno razlikuju i sadržajem i oblikom diplomatskih odnosa. Dio zemalja koje su priznale Palestinu navode njezine granice prije izraelske okupacije 1967, dio granice uopće ne spominju, dok dio tih zemalja ne priznaje sâm Izrael. Glede bilateralne diplomacije, palestinska se zastupstva razlikuju od zemlje do zemlje. U dijelu njih Palestina ima otvorena veleposlanstva (primjerice, u Rusiji, Kini, Indiji i Bosni i Hercegovini), dok dio zemalja pokriva veleposlanstvima u drugim zemljama (primjerice, Crnu Goru veleposlanstvom u Srbiji). Strana veleposlanstva i uredi u Palestini nalaze se većinom u Ramali, a dio zemalja ima predstavništva u Gazi. U zemljama koje ne priznaju Palestinu kao državu međusobna je suradnja omogućena preko PLO-a kao krovne organizacije palestinskog naroda. U tom smislu PLO, predstavljajući Palestinsku samoupravu, ima izaslanstva u nizu zemalja među kojima su SAD, Velika Britanija, Francuska, Njemačka, Italija, Japan, Kanada i Australija. PLO u odnosu prema palestinskoj državi proglašenoj 1988. uživa međunarodno priznanje potvrđeno Rezolucijom 3237 Opće skupštine UN-a iz 1974, koja je organizaciji dala status promatrača u Općoj skupštini. Nakon usvajanja Palestinske deklaracije o neovisnosti 1988. UN je za promatrački status umjesto termina 'PLO' počeo koristiti termin 'Palestina', premda pod tim imenom nije priznata i sama država. Ipak, Rezolucija 43/177 Opće

skupštine UN-a tom je prigodom istaknula potrebu da se palestinskom narodu omogući suverenost nad teritorijama okupiranim 1967. Godine 1998. Opća skupština UN-a omogućila je Palestini dodatna prava i povlastice, poglavito u sudjelovanju u raspravama i radu na rezolucijama o bliskoistočnim pitanjima. Trenutačno Palestina uživa status promatrača koji je odmah iza država nečlanica (Sveta Stolica), a ispred ostalih promatrača (niz međunarodnih organizacija). Palestina ima status promatrača i u UNESCO-u, Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji te Svjetskoj poštanskoj uniji. Osim što je članica Arapske lige, Organizacije islamske konferencije i Pokreta nesvrstanih, Palestina je, između ostalog, punopravna članica Međunarodne federacije crvenog križa i crvenog polumjeseca, Međuparlamentarne unije, Skupine 77, te sportskih udruženja poput Međunarodnog olimpijskog komiteta⁷ i FIFA-e, čime je stekla jedinstven položaj u međunarodnoj zajednici. U njoj se jednim dijelom tretira kao suverena nacija (uglavnom u kulturnim, sportskim, trgovinskim i regionalnim asocijacijama), a drugim joj se dijelom ne priznaju prava suverenih država.⁸ Hrvatska je jedna od rijetkih država koja nema formalne odnose ni s Palestinom odnosno Palestinskom samoupravom niti s PLO-om kao organizacijom. U odnosu prema Bosni i Hercegovini, Srbiji i Crnoj Gori, koje su još ranije priznale palestinsku državu, Hrvatska to nije učinila niti ima naznaka da će to uskoro učiniti. Službeno je objašnjenje da Hrvatska kao država kandidatkinja za članstvo u Europskoj Uniji koordinira svoju vanjsku politiku s drugim članicama Unije te da će odluka o mogućem priznanju Palestine ovisiti o rezultatima mirovnog procesa na Bliskom istoku. No zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske Unije ne sprječava pojedine članice da razvijaju diplomatske odnose s Palestinom u duhu međusobnog priznanja (Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Rumunjska, Bugarska, Cipar i Malta) ili da imaju formalizirane odnose s Palestinskom samoupravom na razini delegacija, poput Njemačke, Italije, Velike Britanije, Nizozemske, Švedske, Belgije, Finske, Irske, Portugala i Danske. Susjedna Slovenija održava odnose s Palestinskom samoupravom posredstvom ureda u Ramali, to jest palestinske opće delegacije u Rimu. Ako se dvoji o tome trebali li priznati Palestini pravo na samostalnu državu ili ne, najjednostavnije je i najpreciznije poći od volje palestinskog

Hrvatska je jedna od rijetkih država koja nema formalne odnose ni s Palestinom odnosno Palestinskom samoupravom niti s PLO-om kao organizacijom

naroda i njegovih predstavnika izražene kroz Deklaraciju o neovisnosti te od rezolucija UN-a koje od 1947. koje nemaju dvojebe o tom pravu. Unatoč stalnim unutarnjim i vanjskim konfliktima, insuficijentnim državnim kapacitetima i javnim službama te ovisničkom gospodarstvu, Palestina je neformalizirana država čije je postojanje već sedam desetljeća međunarodno zajam-

čeno, ali nerealizirano i blokirano. Takvo stanje esencijalno šteti pozicijama obje strana u sukobu, i palestinskoj i izraelskoj, jer onemogućuje ravnopravan položaj u pregovorima kao zalag održivog mira.

Gordijski čvor u završnici svog mandata može presjeći samo aktualni stanar Bijele kuće utječući na izraelske stavove prije nove eskalacije sukoba koja nije nemoguća

Sadašnji val priznanja palestinske državnosti iz Latinske Amerike neće promijeniti stav ključnih aktera u bliskoistočnome mirovnom procesu, ali bi mogao skrenuti pozornost na aktualne razloge zastoja tog procesa. Iako se početkom rujna 2010. činilo da je nova američka *shuttle* diplomacija pod vodstvom državne tajnice Hillary Clinton dala rezultate, jer su se izraelski i palestinski pregovarači ponovno našli za istim stolom, konkretno izraelski premijer Benjamin Netanjahu i palestinski predsjednik Mahmud Abaz na sastanku u Egiptu, optimizam nije dugo potrajao. S obzirom na to da je 26. rujna 2010. istekao izraelski moratorij na gradnju židovskih naselja na Zapadnoj obali, palestinska je strana zatražila njegovo produljenje, ali je izraelska vlada to odbila učiniti. Pregovori su prekinuti, te se palestinska strana okrenula diplomatskom djelovanju podalje od bliskoistočnih zona sukoba, čiji su ishodi spomenuti potezi više latinskoameričkih država. Nakon njih se Palestinska samouprava našla u boljem međunarodnom položaju, ali su njezini osnovni problemi i u unutarnjoj politici i u odnosima s Izraelom ostali. Razdor između Fataha koji nadzire Zapadnu obalu i Hamasa u Gazi već četvrtu godinu paralizira funkcioniranje cjelovite Palestinske samouprave, dok Izrael diktira ritam eventualnog nastavka pregovora. Ono što bi moglo bitno promijeniti sadašnje stanje također stiže iz Amerike, ali Sjeverne. Predsjednik SAD-a Barack Obama ušao je u drugu polovicu svog mandata te predsjedničke izbore u studenome 2012. mora dočekati s markar jednim vanjskopolitičkim uspjehom. Ne toliko zbog američkoga biračkog tijela, čiji su prioriteti domaća ekonomija i javne politike, koliko zbog potrebe da svoj mandat obilježi značajnijim iskorakom u američkoj vanjskoj politici na širem području Bliskog istoka. Neovisno o ratovima u Iraku i Afganistanu, koji su danas i brojem žrtava i upitnošću ishoda znatno neizvjesniji od izraelsko-palestinskog konflikta, žarišna se točka koncentričnih sukoba na Bliskom istoku nalazi u dvjema zemljama koje proglašavaju Jeruzalem svojim glavnim gradom. Jednu ne priznaje većina susjednih država u regiji, ali je priznaje ostali svijet. Drugu priznaje većina država u svijetu, ali ne i ključne zemlje. Taj gordijski čvor u završnici svog mandata može presjeći samo aktualni stanar Bijele kuće utječući na izraelske stavove prije nove eskalacije sukoba koja nije nemoguća. U tom bi slučaju Palestina kao država u nastajanju napokon stekla najvažnija priznanja. Možda odluke Južne Amerike navješćuju i odluke Sjeverne.

Bilješke

- 1 Prema podacima Židovske agencije za Izrael, u Argentini je 2007. živjelo oko 184 tisuće Židova. Brojnije židovske zajednice izvan Izraela žive samo u SAD-u, Francuskoj, Kanadi, Velikoj Britaniji i Rusiji.
- 2 Riječ je o prvome palestinskom veleposlanstvu u Južnoj Americi, pri čemu je bivši brazilski predsjednik Luiz Inácio da Silva poslao 1. prosinca 2010. pismo Mahmudu Abazu kojim je Brazil priznao Palestinu kao suverenu državu koja će s Izraelom koegzistirati u miru i sigurnosti.
- 3 Usporedbe radi, Kosovo su kao suverenu državu dosad priznale 74 članice UN-a, od toga tri stalne članice Vijeća sigurnosti (SAD, Francuska i Velika Britanija), upravo one koje ne priznaju Palestinu. Kosovo je, također, priznala većina članica Europske Unije (22 od 27 zemalja), ali ne i većina zemalja u Aziji, Africi i Latinskoj Americi koje su priznale Palestinu. Zemljovidu međunarodnog priznanja državnosti Palestine i Kosova gotovo su dijametralno suprotni: oni dijelovi svijeta koji priznaju Palestinu ne priznaju Kosovo i obratno.
- 4 UNSCOP je počeo rad u svibnju 1947., a činili su ga predstavnici jedanaest zemalja: Australije, Čehoslovačke, Gvatemale, Indije, Irana, Jugoslavije, Kanade, Perua, Nizozemske, Švedske i Urugvaja. I dok je većina unutar Povjerenstva podnijela kasnije prihvaćeno izvješće kojim se predlaže osnutak dviju država na području tadašnje mandatne Palestine, manjina koju su činile Indija, Iran i Jugoslavija potpisala je vlastito izvješće s prijedlogom osnutka jedne federativne države.
- 5 Prema četiri kriterija državnosti – stalno stanovništvo, definirani teritorij, organizirana vlast i međunarodni odnosi – Palestina je država u nastajanju (*state-in-making*) kojoj je trenutno najveća zapreka pitanje granica i suverene vlasti.
- 6 Politički komunique kao prateći dokument Deklaracije dodatno je precizirao na koje se međunarodne dokumente poziva Palestinsko nacionalno vijeće u svojoj odluci o legitimnosti proglašenja palestinske samostalnosti, pri čemu posebnu važnost ima spominjanje Rezolucija 242 i 338 Vijeća sigurnosti, što je bila još jedna neizravna potvrda spremnosti Palestinaca na suživot s Izraelom. Naposljetku, mjesec dana nakon usvajanja Deklaracije, Jaser Arafat otklonio je u Ženevi sve dvojbe glede palestinske spremnosti na koegzistenciju palestinske i izraelske države na Bliskom istoku.
- 7 Palestinski su sportaši pod svojom zastavom prvi put nastupili na ljetnim olimpijskim igrama 1996. u Atlanti.
- 8 Primjerice, Američka filmska akademija tek je 2005. priznala Palestinu kao nacionalnu kinematografiju koja u natjecanju za nagradu Oscar može sudjelovati u predlaganju svojih predstavnika u kategoriji najboljeg filma izvan engleskoga govornog područja. I dok je 2002. Akademija odbila prijavu palestinskog filma *Božja intervencija* s obrazloženjem da Palestina nije država, tri godine poslije prihvatila je kandidaturu palestinskog filma *Raj na Zemlji*, čak ga nominiravši među pet najboljih stranih filmova na Svečanoj dodjeli Oscara 2006. ■