



Rewizja specjalnych relacji? Izrael w polityce zagranicznej Niemiec

Lidia Gibadło, Michał Wojnarowicz

W ostatnich miesiącach RFN intensywnie działała w stosunkach z Izraelem na rzecz zatrzymania planów aneksji osiedli żydowskich na Zachodnim Brzegu. Sprzyjało temu wykorzystanie specjalnego statusu Izraela w niemieckiej polityce zagranicznej i stałe zaangażowanie dyplomatyczne w konflikt izraelsko-palestyński. Jeśli jednak doszłoby do aneksji, mogłoby to skłonić Niemcy do rewizji dotychczasowego poparcia dla Izraela. Najprawdopodobniej skutkowałoby to modyfikacją polityk pozostałych państw UE wobec tego państwa.

Obecnie [plany rządu Benjamina Netanjahu](#) dotyczące przyłączenia osiedli na Zachodnim Brzegu zostały wyhamowane przez [deklarację normalizacji](#) stosunków dyplomatycznych z ZEA zainicjowaną wspólnie z USA. Jednocześnie władze Izraela podkreśliły, że nie zrezygnują z aneksji. Jej przeprowadzenie w 2020 r. wciąż pozostaje też prawdopodobne z uwagi na [wybory prezydenckie w USA](#). Choć obecnie brakuje zgody na aneksję ze strony administracji Trumpa, w przypadku fiaska jego reelekcji może dojść do zmiany stanowiska jako formy wsparcia dla Izraela przed przejściem władzy przez Demokratów.

Moment inkorporacji osiedli przypadłby wówczas na okres niemieckiej prezydencji w Radzie UE i niestałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, co stanowiłoby poważne wyzwanie dla polityki zagranicznej RFN. Wdrożenie aneksji podważałoby główny cel Niemiec wobec Bliskiego Wschodu – zapewnienie stabilności regionu – i kłóciłoby się z nieuznawaniem polityki faktów dokonanych, osłabiających porządek oparty na prawie międzynarodowym. Dodatkowo przyłączenie osiedli skomplikowałoby stosunki transatlantyczne i bilateralne Niemiec z USA – obszar różnic we wzajemnych stosunkach obejmuje politykę bliskowschodnią.

Specyfika relacji izraelsko-niemieckich. O specjalnym statusie Izraela w polityce zagranicznej RFN zdecydowało przyjęcie odpowiedzialności za zbrodnie Holocaustu. W efekcie priorytetem powojennych Niemiec wobec Bliskiego Wschodu jest zapewnienie bezpieczeństwa i prawa do

istnienia Izraela: w umowie koalicyjnej rządu CDU/CSU–SPD z marca 2018 r. ten cel określono jako „niezachwiany filar niemieckiej polityki”. W jego realizacji ma pomóc wsparcie, jakiego RFN udziela Izraelowi m.in. na forach międzynarodowych. W maju 2019 r., w czasie kadencji Niemiec jako niestałego członka RB ONZ, minister spraw zagranicznych Heiko Maas zapewnił, że RFN będzie sprzeciwiać się wszelkim próbom izolowania lub delegitymizacji Izraela. Niemieckie wsparcie rozciąga się również na forum unijne: dotychczas RFN była jednym z głównych oponentów stosowania retorsji za działania izraelskich władz na terytoriach palestyńskich. Utrzymaniu intensywnego dialogu politycznego między państwami służą konsultacje międzyrządowe odbywające się co dwa lata od 2008 r. Oba państwa łączą również silne kontakty gospodarcze: w 2019 r. RFN była dla Izraela trzecim największym partnerem handlowym (wartość wymiany wyniosła 7,1 mld dol.), a niemieckie firmy znajdują się w czołówce najważniejszych inwestorów zagranicznych. Niemcy są drugim największym dostawcą uzbrojenia: w latach 2015–2019 RFN odpowiadała za 16% importu dla izraelskiej armii (dane SIPRI). Istotnym elementem współpracy niemiecko-izraelskiej jest również kooperacja naukowa w takich obszarach jak m.in. nanotechnologia i pomoc rozwojowa (np. w Afryce Subsaharyjskiej).

Wyhamowanie izraelsko-palestyńskiego procesu pokojowego po fiasku rozmów w latach 2013–2014 zaczęło utrudniać niemieckiej dyplomacji wstrzymywanie krytyki

BIULETYN PISM

względem Izraela. Wynika to ze zbieżnego z resztą państw UE stanowiska RFN wobec konfliktu, które zakłada wypracowanie rozwiązania dwupaństwowego w ramach bezpośrednich negocjacji obu stron. Stąd intensywnemu dialogowi z Izraelem towarzyszy wsparcie dla terytoriów palestyńskich obejmujące m.in. pomoc humanitarną oraz programy edukacyjne. W 2018 r. niemiecki rząd przekazał ponad 179 mln euro na programy rozwojowe realizowane w Autonomii Palestyńskiej (AP). RFN jest również największym darczyńcą środków na rzecz pomocy palestyńskim uchodźcom: w 2019 r. zadeklarowała przekazanie UNRWA 169 mln dol.

Jednocześnie rząd Angeli Merkel krytykował naruszenia palestyńskich praw przez Izrael czy rozbudowę osiedli na Zachodnim Brzegu. Krytycznie odnosił się też do zmian prawnych wdrażanych przez rząd Netanjahu, m.in. ustawy regulującej działalność organizacji pozarządowych czy nowej ustawy konstytucyjnej ograniczającej [dotychczasowe prawa ludności arabskiej w Izraelu](#). Dodatkowym elementem komplikującym relacje niemiecko-izraelskie jest rozbieżność stanowisk wobec wypowiedzenia przez USA porozumienia nuklearnego z Iranem z 2015 r., czemu sprzeciwiała się RFN.

Niemcy wobec scenariusza aneksji. Wobec zwiększenia prawdopodobieństwa aneksji w ostatnich kilkunastu miesiącach Niemcy wzmacniały – poprzez szereg działań korzystnych z punktu widzenia Izraela – swoją pozycję w dialogu politycznym z rządem Netanjahu nt. Zachodniego Brzegu. W maju 2019 r. Bundestag potępił międzynarodowy propalestyński ruch Boycott, Divestment, Sanctions (BDS), którego strategię (m.in. bojkot gospodarczy) określił jako antysemicką. W lutym br. Niemcy (wspólnie z Węgrami i Czechami) odniosły się do planów wszczęcia przez Międzynarodowy Trybunał Karny (MTK) postępowania ws. działań Izraela na palestyńskich terytoriach okupowanych. W ich ocenie MTK nie może rozpatrywać sprawy Palestyny, gdyż nie jest ona państwem i jako taka nie mogła stać się stroną Statutu rzymskiego. W kwietniu minister spraw wewnętrznych Horst Seehofer ogłosił zakaz działalności [Hezbollahu](#) na terenie Niemiec, rozszerzając tym samym obostrzenia obejmujące dotychczas tylko jego zbrojną część będącą od 2013 r. na unijnej liście grup terrorystycznych. Powyższe działania – dotyczące kwestii uznawanych przez Izrael za zagrożenia strategiczne – zostały dobrze odebrane przez rząd Netanjahu. Dodatkowo niemiecka dyplomacja jest zaangażowana w negocjacje prowadzone między izraelskimi władzami a Hamasem ws. wymiany więźniów.

RFN od momentu ogłoszenia [planu pokojowego Trumpa](#) oraz ukonstytuowania się wspólnego rządu Likudu i Niebiesko-Białych podkreślała brak zgody na zapowiadaną

przez władze Izraela aneksję osiedli żydowskich. Sprzeciw wybrzmiał m.in. we wspólnym oświadczeniu z rządem AP w maju oraz w czterostronnej deklaracji wystosowanej z Francją, Jordanią i Egiptem w lipcu. W tej ostatniej podkreślono, że wszelkie jednostronne zmiany granic z 1967 r., w których miałyby powstać państwo palestyńskie, nie zostaną uznane. Kwestii przyszłości Zachodniego Brzegu poświęcona była wizyta Heiko Maasa w Izraelu i Jordanii w czerwcu br. Według mediów miał on zapewnić, że Niemcy nie dołączą do ewentualnych retorsji ze strony UE w przypadku inkorporacji osiedli. Podobny przekaz zawiera uchwała Bundestagu z lipca br. Wezwano w niej Izrael do wstrzymania aneksji osiedli ze względu na jej niezgodność z prawem międzynarodowym przy podkreśleniu, że ewentualne nałożenie sankcji byłoby przeciwskuteczne.

Wnioski. Niemcy starały się aktywnie przeciwdziałać jednostronnym posunięciom Izraela ws. terytoriów palestyńskich środkami dyplomatycznymi. Wskazywała na to gotowość rządu RFN do korekt w polityce zagranicznej kosztem np. relacji z Libanem po delegalizacji Hezbollahu czy z Palestyńczykami po decyzji ws. MTK. Był to sygnał, że Niemcy uwzględniają interesy Izraela, a aneksja może to zmienić. Niemcy będą wspierać zainicjowany przez ZEA proces normalizacji stosunków Izraela z [państwami Zatoki Perskiej](#) jako efektywny sposób na wstrzymanie planów inkorporacji osiedli. Jednak [deklaracje Netanjahu wskazują](#), że aneksja wciąż jest prawdopodobna. W przypadku jej realizacji utrzymanie specjalnego formatu stosunków może być dla Niemiec niemożliwe. Zmiana w podejściu RFN najprawdopodobniej będzie widoczna przede wszystkim w ramach polityki europejskiej względem Izraela.

Podjęcie przeciwdziałań ze strony UE w przypadku aneksji wobec Izraela pozostaje mało prawdopodobne z uwagi na brak jednomyślności państw członkowskich, który dotychczas uniemożliwiał nawet wypracowanie wspólnego stanowiska w tej sprawie. Część państw UE (np. Francja, Luksemburg) może więc zdecydować się na stworzenie mechanizmu retorsji poza poziomem unijnym. Niemcy z uwagi na uwarunkowania historyczne nie włączą się do takich działań, ale nie będą ich wstrzymywać. Bierność RFN będzie na tyle wyraźnym sygnałem zmiany jej podejścia do Izraela, że może wpłynąć na zaostrzenie stanowisk innych państw UE. Zwiększa to prawdopodobieństwo, że do ewentualnego mechanizmu retorsji dołączyłoby więcej państw. Izraelski rząd będzie musiał uwzględnić w swoich kalkulacjach politycznych dotyczących Zachodniego Brzegu zwiększoną presję i utratę wsparcia najważniejszego europejskiego sojusznika.