



Perspektywa polityki administracji Joe Bidena wobec Izraela i Palestyny

Michał Wojnarowicz

Choć administracja Joe Bidena wycofa się z niektórych decyzji z okresu prezydentury Donalda Trumpa, utrzyma w większości tradycyjne stanowisko amerykańskiej polityki wobec Izraela i Palestyny. W kontekście konfliktu izraelsko-palestyńskiego będzie angażować się na rzecz poprawy sytuacji Palestyńczyków, ale zapewne nie przedłoży własnego planu pokojowego, preferując doraźne działania dyplomatyczne.

Scheda po Trumpie. Republikańska administracja Donalda Trumpa prowadziła najbardziej proizraelską politykę w odniesieniu do konfliktu izraelsko-palestyńskiego oraz relacji dwustronnych i regionalnych w porównaniu ze wszystkimi poprzednimi administracjami USA. Efektem było zerwanie z dotychczasowym amerykańskim stanowiskiem wobec statusu [Zachodniego Brzegu](#) (m.in. odrzucenie nielegalności [osiedli żydowskich](#)), [Jerozolimy](#), [Wzgórz Golan](#), a także [decyzje uderzające w palestyńskie władze](#) czy w instytucje interweniujące w konflikt (np. [sankcje wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego](#), wystąpienie z Rady Praw Człowieka ONZ). Kulminację stanowiło przedstawienie [planu pokojowego](#) w styczniu 2019 r., jednoznacznie korzystnego dla Izraela i mającego usankcjonować aneksję osiedli żydowskich na Zachodnim Brzegu. Decyzja o aneksji ostatecznie nie została wdrożona – polityczną alternatywą dla rządu Benjamina Netanjahu stała się wspierana przez amerykańską dyplomację [normalizacja stosunków z państwami arabskimi](#) w ramach tzw. porozumień abrahamowych. Dotychczas proces objął nawiązanie relacji z ZEA, Bahrajnem, Sudanem i Marokiem. Jego integralną częścią były działania USA obejmujące m.in. usunięcie Sudanu z listy państw wspierających terroryzm, uznanie suwerenności Maroka nad Saharą Zachodnią czy kontrakty zbrojeniowe z ZEA. Decyzje Trumpa w polityce zagranicznej są obecnie przedmiotem przeglądu nowej administracji, którego efektem może być ich rewizja (zadecydowano już np. [o powrocie do Rady Praw Człowieka](#), zawieszono dostawę F-35 dla ZEA).

Podejście administracji Bidena. Deklaracje Bidena z czasu kampanii i działania od chwili objęcia urzędu wskazują, że

nowa administracja – w przeciwieństwie do poprzedników – nie nada priorytetu politycznym działaniom wobec Izraela i Palestyny. Biden odżegnywał się od postulatów [progresywnego skrzydła Demokratów](#) postulującego rewizję wojskowej pomocy dla Izraela, zadeklarował również – co potwierdził nowy sekretarz stanu Antony Blinken – pozostawienie ambasady USA w Jerozolimie. Gabinet Bidena wspiera też proces normalizacji z państwami arabskimi, przy czym Blinken zaznaczył, że nie może ona zastąpić izraelsko-palestyńskiego procesu pokojowego. Jednocześnie nowa administracja ma ograniczone zaufanie do Netanjahu z uwagi na jego wsparcie dla Republikanów i napięte stosunki z demokratyczną administracją Baracka Obamy.

Na dynamikę relacji amerykańsko-izraelskich największy wpływ będą miały spory dotyczące dwóch kwestii. Pierwszą jest spodziewana korekta zmienionego przez Trumpa stanowiska USA ws. osiedli na Zachodnim Brzegu (w tym powrót do uznania ich za nielegalne w świetle prawa międzynarodowego) i krytyka osadnictwa, szczególnie w kontekście kolejnych izraelskich decyzji o rozbudowie osiedli ze stycznia br. Drugą będzie przyszła strategia administracji Bidena wobec Iranu. Premier Netanjahu należał do najzagorzalszych krytyków umowy JCPOA i aktywnie wspierał politykę „maksymalnej presji” prezydenta Trumpa. Obecnie Izrael naciska na utrzymanie sankcji lub powiązanie ich zniesienia od zatrzymania programu balistycznego Iranu i działań zbrojnych w regionie. Ponownie wysyła też sygnały o możliwości bezpośredniego uderzenia w irańską infrastrukturę nuklearną.

Administracja Bidena deklaruje, że jej celem jest poprawa stosunków z Autonomią Palestyńską (AP), do czego przyczyni się cofnięcie części decyzji Trumpa. Bardzo prawdopodobne jest ponowne otwarcie konsulatu USA we wschodniej Jerozolimie. Z kolei przywrócenie przedstawicielstwa Organizacji Wyzwolenia Palestyny (OWP) w Waszyngtonie pozostaje utrudnione przez obowiązujące ustawy wymierzone w działalność OWP. Jednocześnie nowa administracja krytycznie odniosła się do władz AP, podkreślając konieczność zmiany systemu świadczeń dla palestyńskich więźniów w Izraelu skazanych za terroryzm i dla ich rodzin. Od reformy tego obszaru może zostać uzależnione przywrócenie części zawieszonych przez Trumpa pomocy finansowej dla AP. USA stoją też po stronie Izraela w ocenie decyzji Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) o możliwości dopuszczenia śledztwa prokuratora MTK ws. izraelskich działań na terytoriach palestyńskich (USA wskazuje, że Trybunał nie ma jurysdykcji w tym obszarze).

Biden a proces pokojowy. Prezydent Biden nie będzie aktywnie działać na rzecz wznowienia izraelsko-palestyńskich rozmów pokojowych. Obecnie wiara Izraelczyków i Palestyńczyków w powodzenie procesu i osiągnięcie kompromisu jest bardzo mała. Towarzyszy temu brak politycznej motywacji wśród elit rządzących obu stron do podjęcia negocjacji – bieżąca odłona napięcie jest związana z decyzją MTK. Działania nowej administracji będą więc skupiać się na odbudowie środków zaufania i deeskalacji pojawiających się problemów (za pomocą m.in. wezwania stron do niepodejmowania jednostronnych działań, podkreślenia optymalności rozwiązania dwupaństwowego). W Departamencie Stanu nie wskazano też osoby odpowiedzialnej za negocjacje pokojowe. Prowadząc kalkulacje, administracja Bidena musi też uwzględnić kontekst wyborów parlamentarnych zarówno w Izraelu ([23 marca](#)), jak i w AP (22 maja). Największe szanse na utworzenie rządu w Izraelu ma prawicowa koalicja kierowana przez Netanjahu, w składzie której znajdą się partie negatywnie nastawione do ustępstw w kwestii osiedli, rozmów z AP i jakiegokolwiek formy palestyńskiej państwowości. Z kolei w kontekście palestyńskim, zwłaszcza w wypadku zwycięstwa wyborczego Hamasu (uznawanego przez USA, UE i Izrael za organizację terrorystyczną) i [zmian we władzach AP](#), konieczne może okazać się wypracowanie przez USA nowej polityki.

Głównym narzędziem administracji Bidena na rzecz wzmacniania zaufania między stronami może stać się normalizacja przez Izrael stosunków z państwami arabskimi – co jest obecnie priorytetem jego polityki zagranicznej – której kluczowy element stanowią amerykańskie zachęty.

USA mogą więc naciskać, by ten proces nie utrwalił się jako środek do izolacji Palestyńczyków. Warunkiem zwiększonego amerykańskiego wsparcia normalizacji mogą być nowe mechanizmy promujące np. wspólne izraelsko-palestyńskie inicjatywy. Inną platformę współpracy mogą oferować [regionalne projekty energetyczne](#). W późniejszym etapie prezydentury możliwe jest wsparcie proponowanego przez AP formatu — wielostronnej konferencji dotyczącej konfliktu izraelsko-palestyńskiego z udziałem arabskich państw regionu i członków kwartetu bliskowschodniego (USA, Rosja, ONZ i UE).

Perspektywy. Administracja Bidena będzie dążyć do przywrócenia dawnych proporcji w relacjach USA z Izraelem i Palestyną. USA utrzymają wyraźnie proizraelskie stanowisko, ale nie będzie ono bezkompromisowe jak w okresie prezydentury Trumpa. Cofnięta zostanie część decyzji wymierzonych w Palestyńczyków, ale z uwagi na uwarunkowania wewnętrzne zakres zmian będzie ograniczony. Jednocześnie prawdopodobny jest powrót do napięć amerykańsko-izraelskich charakteryzujących poprzednią demokratyczną administrację. Mimo podkreślenia przez Netanjahu wieloletniej znajomości z nowym prezydentem izraelski premier może rozgrywać ewentualne konflikty z USA (osiedla, kwestia Iranu) na potrzeby wewnętrzne, wykorzystując przy tym wsparcie Republikanów oraz podziały u Demokratów wynikające z postawy skrzydła progresywnego.

Głównym utrudnieniem reaktywacji negocjacji izraelsko-palestyńskich będą efekty decyzji Trumpa, które usztywniły stanowiska stron i ograniczyły dotychczasowe narzędzia polityczne dyplomacji USA. Administracja Bidena jest zmuszona operować w warunkach braku zaufania w powodzenie procesu pokojowego, ściśle zależnych od wewnętrznych realiów powyborczych w Izraelu i AP. Bez zmiany sytuacji na terytoriach palestyńskich i ewolucji podejścia przywódców politycznych obu podmiotów ewentualne wznowienie negocjacji pozostanie tylko procesem dyplomatycznym bez przełożenia na faktyczną dynamikę konfliktu.

Dla Unii Europejskiej mniej jednostronna i wspierająca ład normatywny prezydentura Bidena oznacza większą zbieżność stanowisk wobec sytuacji w Izraelu i Palestynie. Pozwoli to na pogłębianie współpracy, zwłaszcza w dziedzinie demokratyzacji palestyńskich instytucji, co wzmocni ich pozycję w relacjach z Izraelem. UE może wesprzeć USA w dyplomatycznych naciskach na izraelski rząd w przypadku blokowania wyborów we wschodniej Jerozolimie oraz na władze AP w kwestii przejrzystości procesu wyborczego.