



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 51 (391) • 5 września 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Unia Europejska wobec problemów Bliskiego Wschodu – wnioski po spotkaniu w Lappeenranta (1–2 września 2006 r.)

Beata Górka-Winter

Podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych państw Unii Europejskiej dyskutowano przede wszystkim o konieczności rewitalizacji bliskowschodniego procesu pokojowego oraz o wzmocnieniu roli UE w tym procesie. Rozważano także możliwość warunkowego nawiązania rozmów z Hamasem, uznawanym za organizację terrorystyczną. UE zadecydowała także o podjęciu dalszych rozmów z Iranem w sprawie programu nuklearnego. Plany napotkają zapewne opór Stanów Zjednoczonych i Izraela. Problemem może być także wypracowanie i utrzymanie spójnego stanowiska UE wobec kwestii palestyńskiej.

W dniach 1-2 września 2006 r. odbyło się w Lappeenranta (Finlandia) nieformalne spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw UE (wzięli w nim udział także Javier Solana, wysoki przedstawiciel UE ds. WPZiB oraz Benita Ferrero-Waldner, komisarz UE ds. stosunków zewnętrznych). Głównymi tematami dyskusji był bliskowschodni proces pokojowy oraz irański program nuklearny. Chociaż ze względu na nieoficjalny charakter spotkania nie przewidywano przyjęcia żadnych wiążących decyzji, wiele wskazuje na to, iż w podejściu Unii Europejskiej do tych dwóch problemów mogą zajść istotne zmiany. Rozważa się przede wszystkim warunkowe uznanie Hamasu i nawiązanie z nim negocjacji, w kwestii irańskiej zaś UE przewiduje dalsze rozmowy wyjaśniające.

UE a bliskowschodni proces pokojowy. Wśród najważniejszych konkluzji ze spotkania znalazło się zapewnienie jego uczestników o konieczności rewitalizacji bliskowschodniego procesu pokojowego oraz o wzmocnieniu roli Unii Europejskiej w tym procesie. W chwili obecnej realizacja postanowień planu pokojowego (tzw. mapy drogowej) z 2003 r. została niemal całkowicie zablokowana. Wygrana Hamasu w styczniowych wyborach w Autonomii Palestyńskiej (AP)¹ działalność terrorystyczna tego ugrupowania wymierzona w Izrael, pogłębiająca się destabilizacja na terytorium zarządzanym przez słabe i skonfliktowane władze Autonomii, zamrożenie planu Szarona oraz ostatnie ofensywy zbrojne Izraela na Terytoriach Okupowanych² mogą doprowadzić do dalszej eskalacji działań zbrojnych przez obie strony oraz całkowicie zniweczyć dotychczasowe efekty bliskowschodniego procesu pokojowego. Sytuację pogarsza to, iż Stany Zjednoczone, odgrywające rolę głównego mediatora w tym regionie, są obecnie skoncentrowane na prowadzeniu operacji militarnych w Iraku i Afganistanie. Osłabienie zainteresowania administracji amerykańskiej stanem stosunków izraelsko-palestyńskich oddala możliwość osiągnięcia stabilizacji w tamtym regionie.

Taka sytuacja stwarza jednakże okazję do zwiększenia aktywności politycznej Unii Europejskiej na tym obszarze. Jest ona zainteresowana odgrywaniem większej niż dotychczas roli przynajmniej z kilku powodów. Po pierwsze, w obliczu kryzysu konstytucyjnego sukcesy w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa pomagają UE odbudować prestiż oraz sprzyjają tworzeniu wizerunku Unii jako liczącego się gracza na arenie międzynarodowej. Po drugie, UE wzięła na siebie obowiązek finansowania państwa palestyńskiego. Jego całkowity upadek oznaczałby zatem pośrednio również fiasko działań UE w tym zakresie i oznaczałby duże trudności w generowaniu środków finansowych na podobne cele

¹ Zob. M. Krzysztofowicz, *Po zwycięstwie Hamasu*, „Biuletyn” (PISM), nr 13 (353) z 23 lutego 2006 r.

² Zob. J. Bury, *Kryzys w stosunkach palestyńsko-izraelskich*, „Biuletyn” (PISM), nr 40 (380) z 7 lipca 2006 r.

w przyszłości. Po trzecie, dalsza destabilizacja sytuacji w Autonomii Palestyńskiej będzie oznaczać katastrofę humanitarną wiążącą się m.in. z koniecznością dostarczenia pomocy dla tysięcy uchodźców palestyńskich.

Zgodnie z deklaracjami ministra spraw zagranicznych Finlandii, Erkki Tuomioja, gospodarza spotkania w Lappeenranta, zwiększenie zaangażowania UE w regionie powinno wiązać się z istotną zmianą strategii. UE powinna przede wszystkim prowadzić rozmowy ze wszystkimi podmiotami, które liczą się w bliskowschodnim procesie pokojowym. Oznacza to m.in. nawiązanie oficjalnego dialogu politycznego z Hamasem. Jak na razie, ugrupowanie to, pomimo zdobycia władzy w AP w wyniku demokratycznych wyborów, wciąż formalnie jest uznawane przez UE (jak również przez Stany Zjednoczone i Izrael) za organizację terrorystyczną (jego radykalne skrzydło prowadzi działania zbrojne przeciwko Izraelowi). Najprawdopodobniej UE przedstawi Hamasowi warunki wstępne rozmów: uznanie państwa Izrael, wyrzeczenie się przemocy oraz zaakceptowanie postanowień dotychczasowych porozumień pokojowych. Jeśli zostaną one spełnione, kolejnym etapem będzie pomoc UE w utworzeniu rządu jedności narodowej w Autonomii Palestyńskiej, którego skład musi zaakceptować prezydent Abbas, oraz odblokowanie pomocy UE dla Autonomii.

Wiele wskazuje na to, iż plan UE (o ile rzeczywiście projekt uznania Hamasu znajdzie poparcie wszystkich członków UE) ma szanse powodzenia. Główne siły polityczne w AP 25 czerwca podpisały dokument o pojednaniu narodowym, który daje podstawy do utworzenia rządu jedności narodowej. Stosunkowo najtrudniej będzie uzyskać dla tego planu poparcie Izraela i Stanów Zjednoczonych. Kartą przetargową może być jednak silne zaangażowanie UE w Libanie. Wojska państw europejskich będą stanowić trzon sił ONZ w ramach misji UNIFIL-2 i tym samym przyczyniać się do zwiększenia bezpieczeństwa Izraela. Jeśli Izrael ma zaakceptować propozycję, dalsza aktywność UE w Autonomii nie może się ograniczać, tak jak dotychczas, do finansowego wspierania jej władz, które absolutnie nie były w stanie efektywnie kontrolować podległych im terytoriów. Taka formuła unijnego zaangażowania się nie sprawdziła. Obecnie scenariuszem najkorzystniejszym byłoby uruchomienie misji typu nation-building o dosyć szerokim mandacie, który obejmowałby: pomoc ekspercką w zakresie tworzenia administracji państwowej, systemu prawnego, struktur siłowych, eliminacji korupcji itp. W Autonomii Palestyńskiej działają już co prawda dwie misje unijne (jedna na przejściu granicznym w Rafah w Strefie Gazy, druga zaś ma na celu pomoc w tworzeniu palestyńskiej policji), ale ich liczebność i mandat są ograniczone.

Deklaracje UE w sprawie irańskiego programu jądrowego. 31 sierpnia 2006 r. minął termin ultimatum, jakie Rada Bezpieczeństwa ONZ wystosowała od adresem Iranu w związku z prowadzonym przez jego władze programem wzbogacania uranu. Oznacza to, że na Iran powinny zostać nałożone sankcje. Na spotkaniu w Lappeenranta ministrowie spraw zagranicznych UE postanowili jednak prowadzić w ciągu dwóch nadchodzących tygodni dalsze rozmowy wyjaśniające w tej sprawie. Mandat do ich prowadzenia otrzymał Javier Solana, który w tym tygodniu ma się spotkać z irańskim negocjatorem, Alim Laridżanem, by wyjaśnić wszelkie niejasności irańskiego stanowiska. Gdyby te rozmowy nie przyniosły rezultatów, UE rozważy udzielenie poparcia dla sankcji. Niejasne stanowisko UE w kwestii sankcji spotka się niewątpliwie z krytyką Stanów Zjednoczonych i Izraela, gdyż doprowadzi do znaczącego osłabienia pozycji negocjacyjnej grupy P5+1 (stali członkowie RB ONZ + Niemcy). Ze względu na sytuację w Iraku i Afganistanie, militarna kampania nakierowana na zniszczenie irańskich instalacji nie jest w tej chwili brana pod uwagę. Groźba nałożenia dotkliwych sankcji na Iran pozostaje zatem jedyną realną opcją, którą niezdecydowanie państw UE również może wyeliminować. Decyzja UE jest z kolei korzystna dla Rosji i Chin, które, ze względów ekonomicznych, nie są zwolennikami sankcji. Jest ona również zgodna z interesami gospodarczymi niektórych członków UE (m.in. Włoch i Holandii).

Perspektywy. Deklaracje fińskiego ministra spraw zagranicznych oraz nieformalne ustalenia spotkania w Lappeenranta nie świadczą jednak o tym, że UE podejmie ich realizację. Wypowiedzi Erkki Tuomioja mogły mieć na celu zapoczątkowanie w Unii dyskusji na temat tego, czy ceną za utrzymanie harmonijnych stosunków ze Stanami Zjednoczonymi powinno być wsparcie UE dla ich polityki w regionie Bliskiego Wschodu i wobec Iranu, nawet jeśli nie odpowiada ona wizji i interesom państw europejskich. Ponadto, plany uznania Hamasu napotkają niewątpliwie silny opór niektórych tradycyjnie proizraelskich członków UE, co może zniweczyć ambitne plany wspólnoty odegrania ważnej roli w reaktywacji bliskowschodniego procesu pokojowego.