



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 51 (465) • 30 listopada 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,
Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Konferencja w Annapolis

Patrycja Sasnal

Na zwołanej przez Stany Zjednoczone konferencji w Annapolis Izrael i Autonomia Palestyńska zdecydowały o wznowieniu bliskowschodniego procesu pokojowego. W związku z trudną sytuacją w Strefie Gazy oraz niepewną pozycją polityczną prezydenta Abbasa i premiera Olmerta, możliwości osiągnięcia porozumienia wydają się niewielkie. Decydujące znaczenie dla powodzenia procesu pokojowego będzie miało poparcie świata arabskiego oraz poważne zaangażowanie Stanów Zjednoczonych i społeczności międzynarodowej. Fiasko negocjacji może oznaczać klęskę umiarkowanych ugrupowań i pogłębienie kryzysu na Bliskim Wschodzie.

Przebieg konferencji i pierwsze reakcje. 27 listopada w Annapolis w stanie Maryland odbyła się konferencja międzynarodowa na szczeblu ministerialnym, poświęcona bliskowschodniemu procesowi pokojowemu. Do udziału w niej Stany Zjednoczone zaprosiły strony konfliktu, reprezentowane przez premiera Izraela Ehuda Olmerta i prezydenta Autonomii Palestyńskiej Mahmuda Abbasa, członków Kwartetu bliskowschodniego, który obok USA tworzy Unia Europejska, ONZ i Rosja, członków Ligii Państw Arabskich (w tym Syrię i Arabię Saudyjską), państwa G-8 oraz inne kraje i przedstawiciele organizacji międzynarodowych. Polskę reprezentował minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski.

Po negocjacjach trójstronnych z USA Olmert i Abbas uzgodnili tekst wspólnego oświadczenia, które odczytał prezydent Bush na spotkaniu ogólnym. Strony, z pomocą Stanów Zjednoczonych, zobowiązały się prowadzić intensywne negocjacje, które mają doprowadzić do porozumienia pokojowego przed końcem 2008 roku. Rozmowy kontynuowano za zamkniętymi drzwiami w ramach trzech sesji, dotyczących kolejno: międzynarodowego poparcia dla procesu pokojowego, reform instytucjonalnych i budowania potencjału Autonomii Palestyńskiej oraz wielostronnego pokoju na Bliskim Wschodzie.

Pierwsze oceny spotkania są raczej umiarkowane. Uczestnicy konferencji podkreślają, że deklaracje obu liderów bliskowschodnich to istotny krok w kierunku pokoju, lecz najważniejszy będzie wysiłek w miesiącach po konferencji. Pojawiają się głosy sceptyczne, szczególnie pośród przedstawicieli państw arabskich, izraelskiej opozycji i niezależnych komentatorów. W strefie Gazy, kontrolowanej przez wrogi Abbasowi Hamas, i na Zachodnim Brzegu miały miejsce gwałtowne demonstracje przeciwko oświadczeniu z Annapolis. Zdaniem Iranu konferencja poniosła klęskę.

Perspektywy powodzenia rozmów pokojowych. Jednoznaczna ocena konferencji w Annapolis nie jest możliwa. W jej efekcie mamy do czynienia z wyjątkową i niezwykle skomplikowaną sytuacją. Wiele czynników, warunkujących powodzenie nadchodzących rozmów pokojowych, może mieć na nie zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ.

Wspólne oświadczenie izraelsko-palestyńskie zakłada regularne rozmowy grup negocjacyjnych, począwszy od połowy grudnia, a raz na dwa tygodnie – spotkania szefów delegacji obu krajów, na których sukcesywnie omawiane będą kluczowe problemy. Konferencja w Annapolis jest więc jedynie początkiem rozmów pokojowych, których całkowicie zaniechano po klęsce „mapy drogowej” – propozycji Kwartetu z 2003 roku. Obecna strategia zakłada rozmowy o problemach ostatecznego

statusu terytoriów palestyńskich, którym towarzyszyłyby działania na rzecz powstrzymania przemocy i poprawy bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie. Nie oznacza to całkowitego odejścia od założeń „mapy drogowej”, lecz ich przeformułowanie w bardziej korzystny sposób. Warunek całkowitej likwidacji przemocy na terytoriach palestyńskich w praktyce okazał się niemożliwy do spełnienia, a jedynie hamował rozmowy dwustronne. Osiągnięcie porozumienia w kwestiach ostatecznego statusu nie jest już obwarowane tym wymogiem, co daje nadzieję na postęp w negocjacjach.

W Annapolis ustalono, że regularne spotkania izraelsko-palestyńskie będą dotyczyć wszystkich najtrudniejszych kwestii: statusu Jerozolimy, granic przyszłego państwa palestyńskiego, bezpieczeństwa, możliwości powrotu palestyńskich uchodźców i problemu wody. Tak skomplikowane rozmowy mogą być efektywne tylko wtedy, gdy zostanie ustalony ich plan, czego na konferencji nie zrobiono, a jedynie zapowiedziano dalsze prace nad kierunkiem negocjacji. Realne możliwości osiągnięcia porozumienia i jego ewentualnej implementacji wydają się być znikome także w obliczu trudnej sytuacji na terytoriach palestyńskich i w Izraelu. Izraelska opozycja i niektóre partie koalicyjne otwarcie wyrażają sprzeciw wobec podziału Jerozolimy oraz likwidacji izraelskich osiedli i posterunków na Zachodnim Brzegu. Po konflikcie z Libanem w 2006 roku i w związku ze skandalami dotyczącymi życia osobistego premiera Olmerta, poparcie dla jego rządu spadło do kilku procent. Mahmud Abbas boryka się z jeszcze większymi problemami. Autonomia Palestyńska jest podzielona na Strefę Gazy, znajdującą się pod kontrolą uznanego przez UE i USA za ugrupowanie terrorystyczne Hamasu, i Zachodni Brzeg Jordanu, w którym władzę sprawuje prezydent Abbas i jego partia Fatah¹. Żaden z dwu przywódców nie ma na tyle mocnej pozycji politycznej, aby można oczekiwać, że zaciągnięte przez niego zobowiązania będą realizowane. Z drugiej strony, brak poparcia dla liderów może posłużyć za dodatkowy impuls do kontynuowania rozmów i, w efekcie, znalezienia satysfakcjonującego oba narody rozwiązania. W toku przygotowań do konferencji dało się zauważyć tę wolę polityczną, ale wypracowanie treści wspólnego oświadczenia stwarzało problemy. Wydaje się, że Abbas i Olmert zdają sobie sprawę z ryzyka, jakie podjęli: niepowodzenie negocjacji będzie najpewniej oznaczało ich polityczną klęskę, zwycięstwo radykalizmu i zaognienie konfliktów na Bliskim Wschodzie.

Międzynarodowe wsparcie. Sukces rozpoczętego procesu pokojowego w dużej mierze zależy od wsparcia międzynarodowego. Pod tym względem konferencję w Annapolis należy uznać za niemalże osiągnięcie dyplomacji amerykańskiej. Stanom Zjednoczonym udało się nakłonić do udziału najważniejsze państwa arabskie i muzułmańskie. Inicjatywa USA wydaje się być częścią większego planu budowania międzynarodowej koalicji, będącej przeciwwagą dla radykalnych rządów i ugrupowań w regionie, w którym bliskowschodni proces pokojowy jest swoistym narzędziem powstrzymywania ekstremizmu. Dzięki obecności Arabii Saudyjskiej oraz Syrii, której włączenie w amerykańską strategię na Bliskim Wschodzie od długiego czasu postulowali eksperci, Stanom Zjednoczonym udało się wstępnie stworzyć front państw wspierających pokój i tym samym odizolować Iran i Hamas. Jednak biorąc pod uwagę złą sytuację na terytoriach palestyńskich i ciągle dużą popularność Hamasu pośród Palestyńczyków, strategia ignorowania tego ugrupowania nie może przynieść korzystnych skutków długofalowych. Integralność terytorialna przyszłej Palestyny, wewnętrzna stabilizacja i bezpieczeństwo Izraela zależą także od porozumienia z Hamasem, z którym ani strony konfliktu bliskowschodniego, ani Stany Zjednoczone nie chcą dziś rozmawiać.

Rola USA. Nie jest do końca jasne, jaką rolę odegrają w przyszłych negocjacjach pokojowych Stany Zjednoczone i jaka motywacja stoi za tą inicjatywą. Prezydent Bush kilkakrotnie zaznaczał, że będzie jedynie koordynatorem rozmów, lecz wspólne oświadczenie z Annapolis zakłada inną, ważniejszą rolę USA. Czytamy w nim, że Stany Zjednoczone mają „monitorować i osądzać” wypełnianie zobowiązań zaciągniętych przez strony konfliktu. Taki zapis daje USA dodatkowe możliwości nacisku na Izrael i Palestynę w zależności od politycznych okoliczności. Wbrew zapewnieniom prezydenta Busha, dla którego sukces negocjacji zależy jedynie od stron konfliktu, charakter udziału Stanów Zjednoczonych ma fundamentalne znaczenie dla powodzenia całego procesu. Nasuwa się pytanie, czy konferencja w Annapolis jest początkiem zmiany strategii w polityce zagranicznej USA, czy jedynie taktycznym ruchem, mającym na celu zyskanie przychylności opinii publicznej przed zakończeniem kadencji Busha i odwróceniem uwagi od niepowodzeń Stanów Zjednoczonych w Iraku. Porażka zapoczątkowanego w Annapolis procesu pokojowego byłaby również klęską prezydenta, co administracja amerykańska zapewne ma na uwadze. Wydaje się, że ryzykowne wyznaczenie limitu czasowego na osiągnięcie porozumienia oraz powołanie specjalnego wysłannika ds. bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie, by pomagał stronom konfliktu, to kroki w dobrym kierunku.

¹ Zob. J. Bury, *Kryzys w Strefie Gazy – stan i perspektywy przezwyciężenia*, „Biuletyn” (PISM), nr 39 (453) z 6 września 2007 r.