POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 22 (554) • 23 kwietnia 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Bartosz Cichocki, Mateusz Gniazdowski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkiewicz

Szeroki Bliski Wschód a prezydencja Polski w Radzie UE

Patrycja Sasnal

W ciągu najbliższych lat można spodziewać się istotnych zmian w regionie szerszego Bliskiego Wschodu: eskalacji napięć związanych z możliwością dokonania przez Izrael ataku prewencyjnego na Iran lub wybuchem zbrojnego konfliktu izraelsko-palestyńskiego, lecz także możliwego postępu bliskowschodniego procesu pokojowego. Doświadczenia Finlandii i Czech pokazują, iż reakcja na wydarzenia na Bliskim Wschodzie może istotnie wpłynąć na ocenę polskiego przewodnictwa w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. Problematyce bliskowschodniej należy zatem poświęcić szczególną uwagę podczas przygotowań RP do prezydencji.

W związku z postępami Iranu w realizacji programu nuklearnego, zmianami na izraelskiej scenie politycznej oraz trwającym konfliktem arabsko-izraelskim sytuacja na tzw. szerokim Bliskim Wschodzie pozostaje niestabilna. W ciągu najbliższych kilku lat, w okresie obejmującym także prezydencję Polski w Radzie UE, może nastąpić w tym regionie nagły kryzys, np. w wyniku wybuchu konfliktu między Izraelem a Iranem bądź między Izraelem a Palestyńczykami. Mniej prawdopodobny jest kolejny konflikt w Libanie. Spodziewane wznowienie rozmów arabsko-izraelskich, z aktywnym udziałem Stanów Zjednoczonych, może z kolei otworzyć perspektywę wniesienia przez UE wkładu w ustanowienie trwałego pokoju w regionie.

Iran. Przeciwdziałanie irańskiemu programowi budowy broni jądrowej, który stanowi zagrożenie dla istnienia Izraela, jest priorytetem w izraelskiej polityce bezpieczeństwa. Według amerykańskich danych wywiadowczych z lutego 2009 r., w okresie 2010-2015 Iran może wyprodukować ilość wysoko wzbogaconego uranu wystarczającą do produkcji broni jądrowej (co jednak nie oznacza, że wówczas uzyska zdolność skonstruowania ładunku jądrowego). Niemalże do końca kadencji G.W. Busha rząd Izraela polegał w kwestii irańskiego programu nuklearnego na działaniach strategicznego sojusznika – Stanów Zjednoczonych. Polityka administracji Baracka Obamy zakłada między innymi powrót do rozmów dyplomatycznych z Islamską Republiką w ramach formuły P5+1 (stali członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ i Niemcy) przed wypełnieniem przez Iran stawianego przez administrację Busha warunku wstępnego w postaci zawieszenia programu nuklearnego. Zdaniem władz Izraela amerykańska polityka dyplomacji nie doprowadzi do trwałego zarzucenia przez Iran jego planów, a jedynie da temu państwu więcej czasu na rozwijanie programu.

Rząd Izraela nie ukrywa, że przygotowuje plany ataku prewencyjnego na irańskie instalacje nuklearne. Należy oczekiwać, że administracja Obamy będzie niechętna rozwiązaniom militarnym tak długo, jak strona irańska będzie skłonna prowadzić konstruktywny dialog na temat programu nuklearnego lub do momentu uzyskania niezbitych dowodów na posiadanie przez Iran broni jądrowej. Jest jednak prawdopodobne, że nawet bez uzyskania amerykańskiej zgody i bez względu na postępy administracji USA w rozmowach z Iranem, w nadchodzących latach Izrael zdecyduje się na atak prewencyjny na zakłady w Natanz, jeśli izraelskie dane wywiadowcze potwierdzą gotowość Iranu do produkcji broni jądrowej, a możliwości techniczne sił izraelskich pozwolą na jego skuteczne przeprowadzenie. Innym możliwym scenariuszem izraelskiego ataku na Iran byłoby powiązanie amerykańskiej zgody na taką operację z ustępstwami Izraela w procesie pokojowym na rzecz zakończenia konfliktu arabsko-izraelskiego.

Konflikt arabsko-izraelski. Biorąc pod uwagę intensywne działania Stanów Zjednoczonych na rzecz wznowienia rozmów izraelsko-palestyńskich (m.in. powołanie specjalnego wysłannika oraz planowane na maj br. spotkania Obamy z przywódcami Izraela, Autonomii Palestyńskiej i Egiptu w Waszyngtonie) można oczekiwać, że w ciągu najbliższych lat proces pokojowy będzie kontynuowany. Jednak główne przeszkody – związane z polityką zdominowanego przez prawicę rządu w Izraelu i podziałem wewnątrzpalestyńskim – będą niezwykle trudne do przezwyciężenia. Nie jest wykluczone, że wznowione zostaną także rozmowy izraelsko-syryjskie, które, z uwagi na korzystniejsze okoliczności polityczne, *de facto* mają większe szanse powodzenia niż negocjacje izraelsko-palestyńskie.

W związku ze zradykalizowaniem nastrojów stron konfliktu izraelsko-palestyńskiego, w perspektywie następnych kilku lat nie można wykluczyć ponownego izraelskiego ataku na Strefę Gazy, jeśli Hamas znacząco się umocni bądź wznowi ostrzał terytorium Izraela. Taki scenariusz będzie bardziej prawdopodobny w wypadku utrzymania przez Izrael blokady Strefy i porażki prób mediacji stron trzecich między Fatahem a Hamasem. Po wojnie w 2006 r. mniej prawdopodobny wydaje się otwarty konflikt zbrojny Izraela z Hezbollahem w Libanie, choć i taka możliwość powinna być brana pod uwagę. Należy też pamiętać, że sytuacja w Iraku nie jest trwale ustabilizowana, a zgodnie z porozumieniem z rządem irackim Stany Zjednoczone mają do końca 2011 r. wycofać siły z tego kraju.

Doświadczenia prezydencji. Doświadczenia prezydencji fińskiej w 2006 r. i czeskiej w 2009 r. pokazują, że reakcja państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie UE na wydarzenia na Bliskim Wschodzie w znaczącym stopniu może zaważyć na całościowej ocenie prezydencji. Największym wyzwaniem dla fińskiej prezydencji w drugiej połowie 2006 r. okazał się wybuch wojny w Libanie między Izraelem a Hezbollahem, mimo że zaplanowany na okres przewodnictwa w Radzie UE cel priorytetowy dotyczył stosunków Unii z Rosją. Szybka reakcja rządu fińskiego na ten kryzys oraz umiejętność wypracowania jednolitego stanowiska członków UE i ich zgoda na umocnienie sił UNIFIL w największym stopniu przyczyniły się do ogólnego sukcesu prezydencji fińskiej.

Na początku 2009 r. prezydencja czeska musiała zmierzyć się z kolejnym kryzysem na Bliskim Wschodzie – ofensywą Izraela w Strefie Gazy. Głównie wskutek politycznego ciężaru, jakim okazał się wizerunek państwa sprzyjającego Izraelowi, Republika Czeska była w Unii postrzegana jako aktor stronniczy, co znacząco utrudniło jej zadanie reprezentowania UE. Brak inicjatywy ze strony prezydencji kontrastował też z zaangażowaniem Francji, która zdołała odsunąć prezydencję od działań na rzecz zażegnania konfliktu i stała się jednym z głównych podmiotów negocjacji na rzecz zawieszenia broni.

Konkluzje. Bliski Wschód będzie zajmował wysokie miejsce w zewnętrznej polityce UE. Każdy z wymienionych scenariuszy rozwoju sytuacji w ciągu najbliższych kilku lat – unilateralnego ataku Izraela na Iran bez lub za zgodą USA, eskalacji konfliktu izraelsko-arabskiego, a także wznowienia procesu pokojowego – wymagać będzie przygotowania i odpowiedniej reakcji ze strony prezydencji Rady UE, bez względu na zmiany, jakie po ewentualnej ratyfikacji wprowadzi traktat lizboński. Zakładając, że powyższe wydarzenia mogą zaistnieć przed lub podczas sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE, należy wyciągnąć wnioski z doświadczeń poprzednich prezydencji i włączyć ten region do agendy przygotowań RP do objęcia przewodnictwa w 2011 r.

Polska, podobnie jak Finlandia i Republika Czeska, nie ma żywotnych interesów na Bliskim Wschodzie, nie jest też uważana za państwo posiadające szczególne doświadczenie w działaniach w tym regionie, choć należy odnotować jej wieloletni udział w misjach ONZ na Wzgórzach Golan i w Libanie. Tym ważniejsze jest wypracowanie odpowiednich kompetencji w tym obszarze poprzez aktywność w regionie, a także poprzez współpracę z państwami śródziemnomorskimi, tj. Francją, Hiszpanią czy Cyprem, który będzie z Polską i Danią współtworzył prezydencję trójkową, oraz aktywność na forum Unii dla Morza Śródziemnego. Należy również wyciągnąć wnioski z doświadczeń prezydencji czeskiej i szukać sposobów przeciwdziałania negatywnym skutkom stereotypowego postrzegania Polski jako kraju proizraelskiego.

Mimo że najważniejsze punkty planu polskiej prezydencji dotyczyć będą obszarów takich jak Partnerstwo Wschodnie i bezpieczeństwo energetyczne, sukces przewodnictwa nie będzie zależał jedynie od prawidłowego wypełnienia zaplanowanych zadań. Według ocen fińskiego rządu prezydencja w 2006 r. składała się tylko w 35% z reakcji na wydarzenia spodziewane, a w 65% – na nieoczekiwane. Należy zatem dążyć z jednej strony do zmniejszenia ryzyka zaskoczenia prezydencji polskiej nagłym konfliktem na Bliskim Wschodzie, a z drugiej – do zmaksymalizowania zysków z udziału w ewentualnych negocjacjach arabsko-izraelskich. Wczesny i wzmożony monitoring sytuacji w regionie, tworzenie scenariuszy rozwoju wypadków i opracowanie wariantów reakcji mogą przyczynić się do sukcesu polskiego przewodnictwa w Radzie UE.