



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 82 (690) • 26 maja 2010 • © PISM

Redakcja: Jacek Foks (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień,
Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkievicz

Izraelsko-palestyńskie pośrednie negocjacje pokojowe

Patrycja Sasnal

*Od 9 maja toczą się izraelsko-palestyńskie negocjacje pokojowe, prowadzone w formule rozmów pośrednich, z USA w roli mediatora. Zważywszy na niechętnie państwowości palestyńskiej stanowisko prawicowej koalicji rządzącej w Izraelu oraz podziały wewnętrzpa-
lestyńskie, negocjacje mają nikłe szanse powodzenia. Wznowienie procesu pokojowego świadczy jednak o determinacji administracji amerykańskiej w wysiłkach na rzecz rozwiązania konfliktu arabsko-izraelskiego, wynikającej z rosnącej świadomości jego negatywnego wpływu na pozycję i interesy USA na Bliskim Wschodzie.*

Starania USA na rzecz wznowienia procesu pokojowego. Izraelsko-palestyńskie rozmowy pokojowe zostały zerwane w grudniu 2008 r. w następstwie izraelskiej ofensywy „Płynny olów” w Strefie Gazy. Po jej zakończeniu i objęciu urzędu prezydenta USA przez Baracka Obamę Stany Zjednoczone podjęły intensywne zabiegi o wznowienie negocjacji, zgodnie z zapowiedziami nowego przywódcy jeszcze z czasów kampanii wyborczej. Powołano specjalnego wysłannika na Bliski Wschód, George'a Mitchella, a sam prezydent poparł arabską inicjatywę pokojową oraz wykonał kilka „gestów dobrej woli” wobec świata arabsko-muzułmańskiego (podróż na Bliski Wschód, czerwcowe przemówienie w Kairze, wywiad dla telewizji Al-Arabijja). Jednak powstały w marcu 2009 r. rząd Izraela, sformowany przez prawicowe partie niedopuszczające terytorialnych ustępstw wobec Palestyńczyków, był przeciwny rozmowom. Natomiast rządzona przez partię Fatah Autonomia Palestyńska, w której interesie leżało wznowienie negocjacji, oczekiwała wstępnych ustępstw ze strony rządu Benjamina Netanjahu, pozwalających odeprzeć ewentualne oskarżenia o zbytnią uległość wobec Izraela.

Początkowo administracja Obamy podjęła się próby pogodzenia rozbieżnych oczekiwań wzywając do wstrzymania rozbudowy izraelskich osiedli na terytoriach okupowanych. Propozycja ta, sprzeczna z polityką rządu Netanjahu, okazała się nierealistyczna i przez pierwsze półrocze amerykańskich starań nie osiągnięto żadnego postępu. Administracja USA zmieniła więc taktykę i nakłoniła stronę palestyńską do wykonania pojednawczego gestu w postaci zgody na opóźnienie debaty w ONZ nad krytycznym wobec Izraela Raportem Komisji ONZ ds. zbadania konfliktu w Strefie Gazy. Posunięcie to nie skłoniło jednak władz Izraela do całkowitego wstrzymania rozbudowy osiedli na terytoriach okupowanych. Rząd Netanjahu ogłosił jedynie 10-miesięczne moratorium na nowe projekty na Zachodnim Brzegu, z wyłączeniem Wschodniej Jerozolimy. W rezultacie polityczna pozycja prezydenta Mahmuda Abbasa osłabła, a Izrael umocnił swoją pozycję negocjacyjną. Pod koniec 2009 r. starania mediacyjne Stanów Zjednoczonych znalazły się więc w impasie.

Do dalszych wysiłków na rzecz rozwiązania konfliktu bliskowschodniego amerykańską administrację skłaniało stanowisko dowódców sił zbrojnych USA (w tym odpowiadającego za działania ich wojsk na Bliskim Wschodzie i w Afganistanie wpływowego gen. Davida Petraeusa). W ich opinii zakończenie tego konfliktu leży w żywotnym interesie Stanów Zjednoczonych, a brak postępów w procesie pokojowym oraz wizerunek tego kraju jako faworyzującego Izrael są źródłami niestabilności w regionie i podważają politykę USA.

Po wewnętrznej debacie nad tym, czy dalszą strategię działań zbudować na prezentacji własnego planu pokojowego, czy też nadal zabiegać o wznowienie rozmów izraelsko-palestyńskich, choćby w formule negocjacji pośrednich, władze USA zdecydowały się na tę drugą opcję. Rozmowy miały rozpocząć się już w marcu br. po tym, jak zgodzili się na nie przywódcy Autonomii Palestyńskiej, Izraela, USA i Ligi Państw Arabskich. Jednak podczas marcowej wizyty w Izraelu wiceprezydenta USA Joe Bidena,

który miał ogłosić rozpoczęcie negocjacji, izraelskie ministerstwo spraw wewnętrznych zatwierdziło plan budowy 1600 nowych domostw w dzielnicy Ramat Szlomo w arabskiej, wschodniej części Jerozolimy. Decyzja, którą Biden natychmiast potępił, spowodowała pogorszenie relacji amerykańsko-izraelskich i zablokowała wznowienie rozmów. Krytyka Izraela ze strony członków administracji amerykańskiej, jaka nastąpiła po tych wydarzeniach, uwiarygodniła mediacyjne wysiłki USA w oczach Palestyńczyków.

W dniu ogłoszenia rozpoczęcia negocjacji (9 maja) Departament Stanu oświadczył, że każde kolejne działanie podważające wzajemne zaufanie spotka się z reakcją USA, prawdopodobnie także na forum ONZ (w postaci głosu potępiającego tego rodzaju posunięcia). Ma to szczególne znaczenie dla Palestyńczyków, którzy obawiają się dalszej rozbudowy nielegalnych osiedli izraelskich. Równocześnie Obama uzyskał od Netanjahu poufne zobowiązanie do wstrzymania rozbudowy osiedla Ramat Szlomo oraz wykonania „gestów dobrej woli” (np. zwolnienia części palestyńskich więźniów). Izrael przystąpił do negocjacji, ponieważ oczekuje współpracy ze strony Stanów Zjednoczonych przy wzmacnianiu systemu obrony przeciwrakietowej i zaostrzenia sankcji wobec Iranu. Zdecydowana presja administracji amerykańskiej ostatecznie spowodowała także, że żadna ze stron nie chciała być uznana za utrudniającą wznowienie procesu pokojowego. Przeciagający się brak postępów mógłby ponadto skutkować wybuchem zamieszek na terytoriach okupowanych.

Forma rozmów. Niebezpośrednie negocjacje (*proximity talks*) będą prowadzone przez cztery miesiące w formie odrębnych spotkań delegatów palestyńskich i izraelskich (w tym prezydenta Abbasa i premiera Netanjahu) z amerykańskim zespołem mediującym pod przewodnictwem George'a Mitchella. Rola Stanów Zjednoczonych będzie polegała na przekazywaniu informacji między stronami, monitorowaniu wypowiedzi i stanowisk oraz kontrolowaniu postępów. Po tym czasie nastąpi ocena rezultatów, po której miałyby być podjęte rozmowy bezpośrednie. Mimo iż strona izraelska oczekiwała omówienia jedynie spraw proceduralnych, podczas negocjacji mają zostać poruszone także najważniejsze kwestie sporne: problemy przebiegu granic, statusu Jerozolimy, osiedli izraelskich na terytoriach okupowanych, bezpieczeństwa oraz uchodźców palestyńskich.

Perspektywy. Szanse powodzenia negocjacji izraelsko-palestyńskich są znikome. Wskazuje na to niski poziom wzajemnego zaufania (od konferencji madryckiej w 1991 r. formalne negocjacje dwustronne miały zawsze charakter bezpośredni, a nie pośredni) oraz podział wewnątrzpalestyński z jednej strony i charakter koalicji rządzącej w Izraelu z drugiej. Nie można również zakładać, że negocjacje pośrednie automatycznie przekształcą się w rozmowy bezpośrednie. W zamian za zgodę na podjęcie bezpośredniego dialogu Palestyńczycy żądają całkowitego wstrzymania budowy osiedli izraelskich na terytoriach okupowanych. Rząd izraelski stoi tymczasem na stanowisku, że jedynie rozmowy bezpośrednie mogą prowadzić do jakiegokolwiek porozumienia. Przeciaganie negocjacji leży w politycznym interesie Netanjahu, który wolałby odroczyć moment podjęcia ostatecznych decyzji z uwagi na niechęć skrajnie prawicowych koalicjantów do ustępstw na rzecz Palestyńczyków. Z kolei strona palestyńska, podzielona na Fatah rządzący na Zachodnim Brzegu i Hamas w Strefie Gazy, nie może gwarantować przestrzegania zawartych porozumień na całym okupowanym terytorium palestyńskim.

Mimo nikłych szans powodzenia negocjacji, ich wznowienie świadczy o determinacji mediatora – USA – w zabiegach o postępy procesu pokojowego i stanowi umiarkowany sukces administracji Obamy. Jedynie bowiem w wyniku formalnych negocjacji izraelsko-palestyńskich, o niejawnym dla opinii publicznej przebiegu (co redukuje presję na negocjatorów), może dojść do porozumienia między stronami i tylko w ich ramach mediator może proponować własne rozwiązania i oczekiwać istotnych ustępstw. Ponadto, dzięki rozpoczęciu negocjacji, George Mitchell, który dowiódł sprawności mediacyjnych w 1998 r., doprowadzając do zawarcia porozumienia kończącego konflikt w Irlandii Północnej, będzie miał okazję do zastosowania swych doświadczeń. Negocjacje dają również możliwość większego osobistego zaangażowania się prezydentowi Obamie, którego interwencja w momentach krytycznych może okazać się nieodzowna. Strony do współpracy mobilizować powinien też ograniczony do czterech miesięcy czas na osiągnięcie wstępnego konsensusu. Postępy procesu pokojowego będą miały przy tym szersze implikacje dla napiętej obecnie sytuacji w regionie, zmniejszając prawdopodobieństwo powtórnej konfrontacji zbrojnej między Izraelem a Hezbollahem lub Syrią.