



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 97 (705) • 24 czerwca 2010 • © PISM

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

Społeczność międzynarodowa wobec izolacji Strefy Gazy

Patrycja Sasnal

Trwająca od trzech lat izolacja Strefy Gazy przez Izrael spowodowała kryzys gospodarczy i humanitarny w enklawie oraz umocniła władzę Hamasu. Mimo raportów organizacji międzynarodowych dopiero izraelski atak na tzw. Flotyllę Wolności spowodował powszechne potępienie blokady Gazy. Pod presją społeczności międzynarodowej (członków Kwartetu Bliskowschodniego) Izrael złagodził zasady przepływu towarów przez granice enklawy, choć jest to przede wszystkim zabieg wizerunkowy. Wysiłki dyplomatyczne UE na rzecz rozwiązania problemu uwiaryściły spór kompetencyjny w działaniach zewnętrznych Unii, który tym razem rozstrzygnięty został na korzyść prezydencji.

Izolacja Strefy Gazy. W 2005 r. Izrael wycofał wojska z zamieszkaną przez 1,5 mln Palestyńczyków Gazy. W świetle prawa międzynarodowego nadal okupuje jednak Strefę, ponieważ kontroluje jej granice lądowe, powietrzne i morskie. W czerwcu 2007 r., po przejęciu władzy w Gazie przez Hamas, uznawany przez USA, UE i Izrael za ugrupowanie terrorystyczne, rząd izraelski wprowadził restrykcje na import i eksport towarów oraz przepływ osób (pozwolenia na wyjazd wydawane są bardzo rzadko) przez granice Strefy Gazy.

Blokada granic, dokonana w porozumieniu z Egiptem, który zamknął przejście graniczne w Rafah, miała na celu osłabienie Hamasu, zmuszenie go do uwolnienia izraelskiego żołnierza Gilada Szalita przetrzymywanego od 2006 r. oraz przeciwdziałanie ostrzałowi terytorium Izraela z Gazy. Izolacja przyniosła jednak odwrotny skutek, gdyż Hamas umocnił swą kontrolę nad Gazą. Równocześnie znacząco zmniejszyła się pomoc humanitarna dla Strefy, rozwinął się handel przemytniczy przez sieć tuneli na granicy z Egiptem, a zniszczenie gospodarki, bezrobocie, niedobór żywności, wody pitnej, elektryczności i paliwa sprawiły, iż powiększyła się – do około 70% – liczba ludności żyjącej poniżej granicy ubóstwa. Organizacje międzynarodowe wielokrotnie wskazywały na bezprawny charakter izolacji Strefy Gazy i jej skutki. Wiele z nich (Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, B'Tselem, Amnesty International, Human Rights Watch) określa blokadę granic Strefy jako „karę zbiorową” nałożoną na ludność cywilną. Izolacja uniemożliwiła również odbudowę podstawowej infrastruktury tego terytorium po izraelskiej operacji „Płynny Ołów” przeprowadzonej na przełomie roku 2008 i 2009.

W rezolucji nr 1860 ze stycznia 2009 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ wezwała państwa członkowskie organizacji do wzmożenia starań o złagodzenie kryzysu humanitarnego i otwarcie granic Gazy. Powołał się na nią później Kwartet Bliskowschodni (UE, USA, ONZ i Rosja), który określił sytuację w Strefie Gazy jako „nie do utrzymania”. Najważniejszy sojusznik Izraela – Stany Zjednoczone – nie wywierał jednak poza sferą deklaratywną presji na zniesienie blokady, ponieważ osłabienie Hamasu było zgodne z polityką rządu amerykańskiego. Leżało ono także w interesie Egiptu i władz Autonomii Palestyńskiej, kierowanej przez rywalizującą z Hamasem partią Fatah. Dopiero izraelski atak dokonany 31 maja br. na tzw. Flotyllę Wolności transportującą pomoc humanitarną dla Gazy, podczas którego zginęło 9 obywateli tureckich, spowodował powszechne potępienie działań Izraela i krytykę jego polityki.

Reakcja UE. Unia Europejska wielokrotnie domagała się od Izraela otwarcia przejść granicznych Gazy. Po ofensywie „Płynny Ołów” i powstaniu prawicowego rządu Benjamina Netanjahu uczyniła to żądanie jednym z warunków dalszego rozwoju stosunków z Izraelem i w 2009 r. wstrzymała planowane formalne pogłębienie stosunków z Izraelem. Po ataku na „Flotyllę Wolności” prezydencja hiszpańska oraz wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton zażądali zniesienia bądź złagodzenia blokady Strefy Gazy. W krytycznym wobec Izraela oświadczeniu przewodni-

czący Parlamentu Europejskiego Jerzy Buzek wspólnie z europosłami, którzy w kwietniu br. przebywali w Strefie Gazy, wezwał Ashton do „zmuszenia Izraela w ramach Kwartetu do natychmiastowego i bezwarunkowego zakończenia oblężenia ludności Strefy Gazy”.

Brak zdecydowanego zaangażowania Ashton i ograniczone zasoby jej urzędu pozwoliły prezydencji hiszpańskiej przejąć inicjatywę w działaniach dyplomatycznych na rzecz złagodzenia izolacji Gazy. Minister spraw zagranicznych Hiszpanii Miguel Angel Moratinos (były specjalny przedstawiciel UE ds. bliskowschodniego procesu pokojowego), popierany przez Portugalię i Irlandię, zaproponował, aby UE monitorowała przepływ towarów do enklawy z Izraela (przejścia Karni, Kerem Szalom i inne), Egiptu (poprzez reaktywację misji EUBAM Rafah) oraz Cypru. Projekt był konsultowany z prezydentem Autonomii Palestyńskiej Mahmudem Abbasem i rządem Baracka Obamy. Z podobną inicjatywą wyszły następnie Francja i Wielka Brytania. Biuro wysokiego przedstawiciela początkowo zaprzeczyło, aby inicjatywa hiszpańska była z nią uzgodniona, lecz w późniejszym przemówieniu wygłoszonym w Parlamencie Europejskim Ashton zaproponowała podobne rozwiązania, dodając możliwość utworzenia misji morskiej w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Reakcja USA i Kwartetu. Po incydencie z 31 maja rząd Obamy również określił izolację Strefy Gazy jako „nie do utrzymania”, a położenie jej mieszkańców jako „tragedię humanitarną”. Wprawdzie na forum ONZ Stany Zjednoczone doprowadziły do złagodzenia oświadczenia Rady Bezpieczeństwa, pierwotnie bardziej krytycznego wobec Izraela, lecz zarazem podjęły – w porozumieniu z przedstawicielem Kwartetu Tonym Blairem – działania dyplomatyczne na rzecz osłabienia izolacji Strefy Gazy. Może to świadczyć o istotnej zmianie polityki Obamy wobec Gazy. Stany Zjednoczone, mediując w pośrednich rozmowach izraelsko-palestyńskich, zdają sobie bowiem sprawę, że izolacja Gazy i Hamasu uniemożliwia pojednanie wewnątrzpalestyńskie, będące jednym z warunków powodzenia procesu pokojowego.

Szczególną inicjatywą w negocjacjach z Izraelem nt. złagodzenia blokady granic Gazy wykazał się Blair, co wiązało się prawdopodobnie z koniecznością pogodzenia dążeń oraz propozycji USA i UE. Izrael sceptycznie odniósł się do propozycji Unii w kwestii kontroli przejść granicznych Gazy, choć zobowiązał się do ich rozważenia.

Konsekwencje i wnioski. 20 czerwca rząd Izraela postanowił złagodzić zasady przepływu dóbr i osób przez granice Strefy Gazy. Powstała lista towarów zakazanych (broń i artykuły mogące służyć do jej produkcji) w miejsce istniejącej i często zmienianej listy towarów dozwolonych. Do podjęcia tej decyzji przyczyniła się przede wszystkim presja społeczności międzynarodowej, w szczególności USA i UE. Istotne było również dążenie Izraela do zmiany wizerunku, który uległ pogorszeniu wskutek kolejnych błędów politycznych rządu Netanjahu po ofensywie „Płynny Ołów” (kompromitujące służby izraelskie zabójstwo członka Hamasu Mahmuda al-Mabhuha i atak na „Flotyłę Wolności”). Decyzja o nowych zasadach kontroli granic Strefy Gazy w obecnym kształcie jest jedynie zabiegiem służącym poprawie pozycji Izraela na arenie międzynarodowej i nie oznacza zniesienia blokady enklawy oraz zmiany polityki Izraela wobec Hamasu. Wywołała jednakże debatę w Izraelu na ten temat i umożliwiła kontynuowanie pośrednich rozmów izraelsko-palestyńskich.

W szerszej perspektywie blokada granic Strefy Gazy jest skutkiem głębszego problemu związanego ze statusem Hamasu, będącego drugą, obok Fatahu, siłą polityczną w Autonomii Palestyńskiej. Stany Zjednoczone i Unia Europejska nie utrzymują kontaktów z tą organizacją, aczkolwiek zdają sobie sprawę z konieczności pojednania wewnątrzpalestyńskiego, czyli włączenia Hamasu do rządu Autonomii Palestyńskiej, jeśli proces pokojowy ma się zakończyć powodzeniem. W UE trwa debata na temat zmiany polityki wobec tej organizacji, podobne głosy pojawiają się w USA, a Rosja będąca członkiem Kwartetu już utrzymuje kontakty z Hamasem. Nie jest wykluczone, że dalsze zmiany polityki USA i UE wobec Hamasu spowodują zrównoważenie podejścia tej organizacji do Izraela.

W Unii po raz kolejny uwidocznił się wielogłos jej instytucji w działaniach zewnętrznych, który osłabia siłę jej oddziaływania. Przykład ostatniej reakcji na izolację Strefy Gazy pokazuje ponadto, że w kwestiach priorytetowych dla państwa sprawującego prezydenturę (jak Bliski Wschód dla Hiszpanii) jest ono w stanie przejąć inicjatywę dyplomatyczną w rywalizacji z urzędem wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.