



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 18 (1460), 17 lutego 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Prawne i polityczne konsekwencje przeniesienia ambasady USA z Tel Awiwu do Jerozolimy

Patrycja Sasnal, Szymon Zaręba

Prezydent USA Donald Trump zapowiada przeniesienie amerykańskiej ambasady w Izraelu z Tel Awiwu do Jerozolimy. Krok ten oznaczałby odejście od ponad czterdziestoletniej polityki jego poprzedników oraz byłby niezgodny z prawem międzynarodowym. Zostałby przyjęty pozytywnie przez część Izraelczyków i amerykańskiego Kongresu, lecz przyniosłby negatywne skutki polityczne dla USA, Izraela, Bliskiego Wschodu i Unii Europejskiej.

Status Jerozolimy. Po I wojnie światowej Jerozolima była administrowana w ramach mandatu Ligi Narodów przez Wielką Brytanię. Po II wojnie światowej, w związku z deklarowanym przez Brytyjczyków zamiarem rezygnacji z zarządzania mandatem, próbę uregulowania jej sytuacji podjęła ONZ. Rezolucja 181, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w listopadzie 1947 r., zakładała m.in. poddanie Jerozolimy specjalnej administracji międzynarodowej. Uniemożliwił to jednak wybuch pierwszej wojny arabsko-izraelskiej w 1948 r. W wyniku walk Jerozolima uległa faktycznemu podziałowi na dwie części: zachodnią i wschodnią, okupowane odpowiednio przez Izrael i Jordanię. Już w 1949 r. Izrael przeniósł z Tel Awiwu do zachodniej Jerozolimy większość instytucji rządowych i parlament (Kneset), który przyjął rezolucję o ustanowieniu Jerozolimy stolicą państwa żydowskiego.

W czerwcu 1967 r., w trakcie wojny sześciodniowej, Izrael zajął wschodnią Jerozolimę. W ciągu miesiąca rozciągnął na nią swoje prawodawstwo, administrację i sądownictwo. Sprzeciwiła się temu Rada Bezpieczeństwa ONZ, wydając w maju 1968 r. rezolucję 252. Stwierdzono w niej, że nabycie terytorium z użyciem siły zbrojnej jest niedopuszczalne, i określono podjęte przez Izrael działania zmierzające do zmiany statusu Jerozolimy jako nieważne, wzywając do ich wycofania. W lipcu 1980 r. Kneset uchwalił mimo to ustawę konstytucyjną, zgodnie z którą „cała i zjednoczona” Jerozolima miała stać się stolicą Izraela, a także siedzibą jego prezydenta, rządu, parlamentu i sądu najwyższego. W odpowiedzi Rada Bezpieczeństwa przyjęła w sierpniu 1980 r. rezolucję 478. Oprócz ponownego podkreślenia nieważności działań Izraela, potępiła uchwalenie ustawy przez Kneset, określając ją jako naruszenie prawa międzynarodowego, i odmówiła jej uznania. Wezwała też państwa utrzymujące stosunki dyplomatyczne z Izraelem do wycofania misji dyplomatycznych z Jerozolimy.

Do momentu przyjęcia rezolucji 478 stanowisko państw w sprawie Jerozolimy nie było jednolite. Wyraźna większość członków ONZ, w tym USA, konsekwentnie utrzymywała swoje misje dyplomatyczne w Tel Awiwie i jego okolicach. Niemniej od połowy lat 50. do 1980 r. misje w zachodniej Jerozolimie miało, przynajmniej przez pewien okres, ponad 20 państw, niemal wyłącznie afrykańskich i latynoamerykańskich. Rezolucja 478 zmieniła tę sytuację: 13 państw, których ambasady znajdowały się wówczas w Jerozolimie, przeniósł je do Tel Awiwu lub innych miejscowości. Spośród 82 państw, które mają obecnie misje dyplomatyczne w Izraelu (jednym z nich jest Polska), tylko dwa naruszyły wezwanie zawarte w rezolucji: Kostaryka (w latach 1982–2006) i Salwador (1984–2006).

Konsekwencje prawne. Co do zasady rezolucja 478 nie ma wiążącego charakteru, ponieważ nie została wydana na podstawie Rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ). Jednak Rada Bezpieczeństwa bezpośrednio jako naruszenie prawa międzynarodowego określiła w niej aneksję wschodniej Jerozolimy. Jak wynika z praktyki ONZ, m.in. w odniesieniu do utworzenia tzw. Rodezji i Tureckiej Republiki Cypru Północnego oraz aneksji Namibii przez RPA, tego typu oceny dokonywane przez Radę cieszą się autorytetem i są szanowane przez członków organizacji. W 1971 r. potwierdził to wyrażnie Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) w opinii doradczej w sprawie Namibii.

Orzekł on, że chociaż analizowana przez niego rezolucja Rady 276 (1970) kwestionująca legalność aneksji tego terytorium nie została przyjęta na podstawie Rozdziału VII KNZ, członkowie ONZ mieli obowiązek traktować tę aneksję jako nielegalną i powstrzymać się od działań, które mogłyby sugerować, że akceptują roszczenia RPA. Do takich niedopuszczalnych działań MTS zaliczył wysyłanie misji dyplomatycznych oraz utrzymywanie stosunków dyplomatycznych – i to mimo tego, że rezolucja 276, w odróżnieniu od rezolucji 478, wyraźnie ich nie wymieniała.

Decyzja prezydenta Trumpa o przeniesieniu ambasady USA do Jerozolimy stanowiłaby więc naruszenie prawa międzynarodowego, a konkretnie obowiązku nieuznawania nielegalnych nabytków terytorialnych. W kontekście wezwania zawartego w rezolucji 478 utrzymywanie misji dyplomatycznej w Jerozolimie – nawet w jej części zachodniej – może być odczytywane jako akceptacja działań Izraela zmierzających do zmiany statusu tego miasta.

Konsekwencje polityczne. Status Jerozolimy jest jednym z głównych punktów spornych w konflikcie izraelsko-palestyńskim i szerzej – izraelsko-arabskim. Palestyńczycy roszczą sobie prawo do okupowanej przez Izrael wschodniej części miasta i zamierzają uznać ją za stolicę przyszłego państwa palestyńskiego. Wspierają ich w tym wszystkie państwa członkowskie Ligi Państw Arabskich. Przeniesienie amerykańskiej ambasady do Jerozolimy oznaczałoby, że Stany Zjednoczone – dotychczas główny mediator w negocjacjach między Palestyńczykami a Izraelczykami – *explicite* uznały Jerozolimę za stolicę Izraela, zanim strony konfliktu porozumiały się co do statusu miasta. W opinii Palestyńczyków i innych Arabów oznaczałoby to więc jednoznaczne opowiedzenie się przez USA po stronie izraelskiej. W krótkim okresie decyzja ta mogłaby wywołać zamieszki w świecie arabskim i muzułmańskim, a w długim – spowodowałaby dalszą radykalizację społeczeństwa palestyńskiego. Strona palestyńska już zagroziła, że cofnie uznanie Izraela, jeśli ambasada zostanie przeniesiona. Główny negocjator palestyński Saeb Erekat ostrzegł, że oburzenie muzułmańskich i arabskich mieszkańców Bliskiego Wschodu byłoby tak widoczne, a demonstracje tak duże, że USA musiałyby zamknąć wszystkie ambasady w regionie. Poinstruowano też palestyńskie meczety, by wygłaszały kazania nawołujące do aktywnego przeciwstawienia się takiej decyzji.

Ewentualna decyzja o przeniesieniu ambasady nadszarpnęłaby stosunki z Egiptem i Jordanią, kluczowymi partnerami USA i Izraela w regionie – m.in. od pokojowych stosunków z tymi państwami zależy bezpieczeństwo Izraela. Pod wpływem presji społecznej władze Egiptu i Jordanii zmuszone byłyby do krytycznej reakcji na decyzję USA. Mieszkańcy Jordanii w większości mają palestyńskie pochodzenie. Gdyby przeniesienie ambasady wywołało zamieszki w świecie arabskim, Jordania mogłaby ulec destabilizacji jako pierwsza. Taki scenariusz byłby szczególnie niebezpieczny dla Izraela, który ściśle współpracuje z jordańskimi władzami w dziedzinie bezpieczeństwa. Gdyby rządy państw arabskich, w tym Jordanii, Egiptu i Arabii Saudyjskiej, nie zareagowały dostatecznie stanowczo na radykalizację nastrojów, zdyskontowałyby ją Iran, którego pozycja w regionie uległaby wzmocnieniu. Byłoby to niekorzystne dla Izraela i USA.

Muzułmanie uważają Jerozolimę za święte miasto islamu. Decyzja o przeniesieniu placówki pogłębi negatywny odbiór społeczny polityki USA wśród mieszkańców Bliskiego Wschodu. Z krytyką spotkał się już dekret zakazujący wjazdu do USA obywatelom siedmiu państw muzułmańskich i amerykańskie przyzwolenie na rozbudowę izraelskiego osadnictwa na terytoriach okupowanych. Taka polityka Stanów Zjednoczonych uwiarygadnia tezy propagowane przez dżihadystów, według których Zachód atakuje islam. Może się to przyczynić do zasilenia szeregów organizacji terrorystycznych. Stało się tak po latach „wojny z islamem” (2001–2008), gdy w siłę urosło tzw. Państwo Islamskie.

Zdając sobie sprawę z politycznych i prawnych kosztów przenoszenia ambasad do Jerozolimy, Izrael nie wywiera szczególnej presji w tej kwestii. Oficjalna reakcja izraelska od pierwszej informacji na ten temat z czasu kampanii wyborczej w USA była ograniczona. Premier Benjamin Netanjahu stwierdził jedynie, że wszystkie ambasady w Izraelu powinny mieścić się w Jerozolimie. W pierwszej rozmowie z prezydentem Trumpem nie nalegał na przeniesienie ambasady. Amerykańscy i izraelscy zwolennicy przeniesienia powołują się na uchwałoną w 1995 r. przez Kongres tzw. ustawę o ambasadzie w Jerozolimie (Jerusalem Embassy Act). Zobowiązuje ona do przeniesienia placówki do 1999 r. Ustawa została jednak przyjęta z inicjatywy proizraelskiego lobby i Republikanów wbrew ówczesnemu izraelskiemu rządowi premiera Icchaka Rabina i amerykańskiej administracji Billa Clintona, które dążyły do zakończenia konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Prezydenci Clinton, George W. Bush i Barack Obama co sześć miesięcy odraczali przeniesienie ambasady, powołując się na konieczność „ochrony interesów bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych”.

Wnioski. Zapowiadając w kampanii prezydenckiej przeniesienie ambasady USA do Jerozolimy, Trump chciał odciąć się od polityki administracji Obamy wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Jednakże możliwe negatywne konsekwencje polityczne i prawne takiego kroku czynią go nieopłacalnym z punktu widzenia USA oraz wspieranego przez nie Izraela. Jest bowiem bardzo prawdopodobne, że doprowadziłby on do destabilizacji palestyńskich terytoriów okupowanych i Jordanii – głównego arabskiego sojusznika Izraela – oraz do wzmocnienia Iranu i zwiększenia możliwości rekrutacyjnych sunnickich dżihadystów. Dalsza destabilizacja Bliskiego Wschodu uderzyłaby zaś bezpośrednio nie tylko w Stany Zjednoczone, lecz także w Izrael i Europę. Ponadto przeniesienie ambasady stanowiłoby naruszenie prawa międzynarodowego i pretekst do lekceważenia przez inne państwa zakazu dokonywania i uznawania nielegalnych nabytków terytorialnych. Dzięki niemu Rosja zyskałaby dodatkowy argument za kontynuacją polityki podważania integralności terytorialnej Ukrainy, co również nie leży w interesie USA.

Jeżeli Trump, chcąc przekonać do siebie proizraelską część Kongresu, mimo wszystko zdecyduje się przenieść ambasadę z Tel Awiwu do Jerozolimy, UE powinna odciąć się od tej decyzji. Będzie to dla niej szansa na umocnienie wizerunku podmiotu szanującego prawo i prowadzącego autonomiczną wobec USA politykę na Bliskim Wschodzie.