



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

BIULETYN

Nr 33 (1965), 27 lutego 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Plan pokojowy Trumpa – znaczenie polityczne

Michał Wojnarowicz

Plan ogłoszony przez prezydenta Donalda Trumpa nie przełamie impasu w izraelsko-palestyńskim procesie pokojowym. Dla zaangażowanych stron i społeczności międzynarodowej będzie w najbliższych miesiącach punktem odniesienia w działaniach politycznych i dyplomatycznych. Dla rozwoju sytuacji kluczowa będzie decyzja Izraela co do aneksji części Zachodniego Brzegu, a w dłuższej perspektywie – rezultat wyborów prezydenckich w USA.

Zawartość i scenariusz realizacji. Przedstawiony 28 stycznia br. plan „[Pokój dla dobrobytu](#)” zakłada przyjęcie rozwiązania dwupaństwowego, ale w wariantcie jednoznacznie faworyzującym Izrael we wszystkich najważniejszych obszarach spornych (przebieg granic, bezpieczeństwo, kwestia uchodźców palestyńskich, status Jerozolimy). Wdrożenie planu oznaczałoby istnienie Palestyny jako podmiotu o ograniczonej suwerenności i możliwościach funkcjonowania jako organizm państwowy. Częścią Izraela stałyby się wszystkie osiedla żydowskie i Dolina Jordanu, co odpowiada ok. 30% obszaru Zachodniego Brzegu (ZB). Rekompensatą dla Palestyńczyków byłyby np. niezamieszkałe izraelskie obszary Negewu. Faktyczną stolicą Palestyny byłaby nie Jerozolima Wschodnia, ale przyległe do niej miejscowości palestyńskie. W trakcie samych negocjacji – w okresie czterech lat – strona palestyńska musiałaby spełnić szereg warunków politycznych, m.in. nie podejmować przeciwko Izraelowi działań przed sądami międzynarodowymi. Plan uwzględnia rozwiązania proponowane już w poprzednich inicjatywach, np. tunel łączący Strefę Gazy i ZB czy demilitaryzację Palestyny. Dopełnienie stanowiłby pakiet inwestycji dla nowego państwa o wartości 50 mld dol., zapowiedziany w ogłoszonej w czerwcu ub.r. ekonomicznej części planu.

USA zaznaczają, że plan stanowi propozycję podlegającą negocjacom między stronami, jednak asymetria jego postanowień tworzy zaporowe warunki do rozmów dla Palestyńczyków i uprawdopodobnia scenariusz akceptacji przez [USA jednostronnych działań Izraela względem ZB](#). Natychmiastowe fiasko planu (ważnego dla ewangelikańskiego elektoratu Trumpa) niosłoby koszty wizerunkowe dla kampanii wyborczej prezydenta – w interesie jego administracji leży podtrzymanie ścieżki dyplomatycznej. Stąd USA zablokowały realizację zapowiedzi premiera Benjamina Netanjahu, który ogłosił natychmiastowe wdrożenie postanowień o izraelskiej kontroli nad ZB. Główni architekci planu (Jared Kushner i David Friedman – ambasador USA w Izraelu) ogłosili, że Izrael musi powstrzymać się od „jednostronnych posunięć” do czasu wypracowania przez izraelsko-amerykańską komisję dokładnego przebiegu granic na ZB. Wstrzymuje to działania Izraela przynajmniej do zaplanowanych [na 2 marca br. wyborów do Knesetu](#), a jeśli USA uznają to za konieczne – również na dłużej.

Kontekst izraelski. Ogłoszenie planu miało dwojakie konsekwencje dla premiera Netanjahu. Z jednej strony pozwoliło na zmianę środka ciężkości kolejnej kampanii wyborczej z [oskarżeń o korupcję](#) na usankcjonowanie izraelskiej kontroli nad ZB. Ponadto skomplikowało sytuację głównej siły opozycji, Niebiesko-Białych, kierowanych przez Benjamina Ganca, gdyż założenia planu pokrywają się z ich postulatami. Dodatkowo akceptacja planu przez Ganca (który spotkał się z Trumpem w przededniu jego ogłoszenia) oznacza konflikt z sojuszem partii arabskich, a to z kolei – brak ich poparcia np. przy tworzeniu

rządu mniejszościowego. Z drugiej strony ogłoszenie planu nie wpłynęło na zmianę preferencji wyborczych w Izraelu. Według sondaży ani blok przy partii premiera (Likud), ani przy Niebiesko-Białych nie zdobędzie większości parlamentarnej. Małe są też szanse, że plan mógłby posłużyć za podstawę dla zbudowania gabinetu jedności narodowej. Wycofanie się z zapowiedzi natychmiastowej aneksji Doliny Jordanu i osiedli wywołało tarcia z partnerami politycznymi Netanjahu na prawicy i częścią środowisk osadniczych, które odrzucają jakąkolwiek formę palestyńskiej niepodległości.

Netanjahu zapowiedział aneksję osiedli – jest to jego stała obietnica wyborcza – po wyborach 2 marca. W przypadku sukcesu wyborczego Likudu niezrealizowanie tej deklaracji jest mało prawdopodobne – uniemożliwiłoby stworzenie pożądanego przez Netanjahu koalicji z obozem religijno-narodowym. Z kolei decyzja podjęta z pozycji szefa rządu tymczasowego (przed sformowaniem gabinetu przez opozycję lub po ogłoszeniu kolejnych wyborów) mogłaby być podważana politycznie i prawnie. Rząd kierowany przez Gancę z dużym prawdopodobieństwem nie zdecydowałby się na jednostronne działania wobec ZB. Cofnięcie decyzji o aneksji byłoby trudne do przeprowadzenia – według ustawy konstytucyjnej wymagałoby poparcia 2/3 członków Knesetu lub większości w referendum.

Palestyna i społeczność międzynarodowa wobec planu. Strona palestyńska – kierujący Autonomią Palestyńską (AP) Fatah, Hamas i przytłaczająca większość społeczeństwa (wg sondaży 94%) – odrzuciła plan Trumpa. W AP brak sił politycznych (również [wśród potencjalnych następców prezydenta Mahmuda Abbasa](#)) mogących uznać go za podstawę do rozmów. Skala reakcji palestyńskich pozostaje jednak ograniczona. Zarówno na ZB, jak i w Strefie Gazy nie doszło ani do masowych ataków na cele izraelskie, ani do większych protestów. Prezydent Abbas nie zrealizował zapowiedzi zerwania współpracy w zakresie bezpieczeństwa z Izraelem. Na poziomie dyplomatycznym priorytetem dla Palestyny stała się konsolidacja poparcia politycznego wśród społeczności międzynarodowej. Działania te są kontrolowane przez dyplomację USA – pod jej naciskiem Rada Bezpieczeństwa ONZ nie zajęła się projektem rezolucji krytycznej wobec planu.

Reakcje międzynarodowe w większości zawierały zblizony schemat: pochwałę podjęcia inicjatywy ws. konfliktu izraelsko-palestyńskiego przez USA przy jednoczesnej krytyce proponowanych rozwiązań. Plan Trumpa uwypuklił podziały wśród państw UE. Inicjatywę skrytykował m.in. wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa UE Josep Borrell, a na forum RB ONZ jej europejscy członkowie (i Polska jako niestały członek poprzedniej kadencji) odrzucili jej założenia. Jednocześnie sprzeciw części państw zablokował przyjęcie krytycznego oświadczenia na poziomie unijnym, a kilku członków (np. Austria, Węgry) wprost zaakceptowało plan Trumpa.

Zróznicowana pozostaje postawa państw arabskich. W oświadczeniach władz reakcje (np. Egiptu) były utrzymane w neutralnym bądź przychylnym tonie. Z kolei na forach multilateralnych prezentowane były dużo bardziej krytyczne wobec planu stanowiska (np. deklaracja Ligi Państw Arabskich). Pozycja państw regionu jest tym istotniejsza, że ich wsparcie może być użyte przez dyplomację amerykańską do nacisków zarówno na Izrael, jak i AP.

Wnioski i perspektywy. Plan Trumpa nie doprowadzi do wznowienia negocjacji izraelsko-palestyńskich. Proponowane w nim rozwiązania i moment ogłoszenia w trakcie kampanii wyborczych (w USA i Izraelu) wpłynęły na ostrożny ton reakcji i przyjęcie przez większość zainteresowanych stron postawy wyczekującej.

Dla przyszłości planu w krótkiej perspektywie kluczowy będzie wynik wyborów w Izraelu i w przypadku zwycięstwa obozu prawicy – decyzja rządu o aneksji osiedli. W takim scenariuszu władze palestyńskie – wobec presji politycznej i społecznej – nie będą mogły ograniczyć się do działań dyplomatycznych i najprawdopodobniej dojdzie do zerwania relacji z Izraelem. Jednocześnie skala przewidywanych protestów – wymierzonych zarówno w Izrael, jak i we władze AP – może doprowadzić do destabilizacji ZB.

W dłuższej perspektywie kluczowe będą wybory prezydenckie w USA. Reeleksja Trumpa oznacza dalsze wspieranie Izraela niezależnie od jego strategii (aneksji na ZB lub utrzymania status quo) wobec Palestyńczyków. Zwycięstwo kandydata demokratycznego oznaczałoby zmianę polityki. Plan skrytykowali liczący się potencjalni kontrkandydaci Trumpa: Bernie Sanders, Pete Buttigieg czy Joe Biden. W takim wypadku rząd prawicy w Izraelu podjąłby jednostronne działania względem ZB, by ewentualne przyszłe negocjacje prowadzić z pozycji faktów dokonanych, ryzykując negatywne reakcje nowej administracji.

Dla dominujących sił politycznych w Izraelu plan będzie stałym punktem odniesienia. Bez głębokich zmian na scenie politycznej Izraela rezygnacja z części postulatów (np. kontrola Doliny Jordanu) jest mało prawdopodobna.

W interesie UE leży wypracowanie jasnego stanowiska w dwóch obszarach – alternatywnej i akceptowalnej dla obu stron wizji rozwiązania konfliktu oraz strategii działań na okoliczność jednostronnego wdrożenia przez Izrael postanowień planu Trumpa. Wymaga to odbudowy przez UE wewnętrznego konsensusu, którego brak będzie dezawuował wiarygodność unijnych propozycji.