



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

BIULETYN

Nr 56 (1629), 17 kwietnia 2018 © 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

Stosunki Autonomii Palestyńskiej ze Stanami Zjednoczonymi – kontekst wewnętrzny i międzynarodowy

Michał Wojnarowicz

Decyzja prezydenta Trumpa z grudnia ub.r. o uznaniu Jerozolimy za stolicę Izraela i przeniesieniu do niej ambasady USA wywołała głęboki kryzys w relacjach palestyńsko-amerykańskich. Negatywnie wpływa on na możliwość reaktywacji izraelsko-palestyńskich negocjacji pokojowych, a także na wewnętrzną sytuację polityczną w Autonomii Palestyńskiej. W odpowiedzi władze palestyńskie podejmują próby zwiększenia zaangażowania innych podmiotów, w tym UE, w proces pokojowy i wsparcie Palestyńczyków.

Kryzys w relacjach politycznych. Na początku prezydentury Donalda Trumpa stosunki USA z Autonomią Palestyńską (AP) pozostawały dobre. Mahmud Abbas – prezydent AP, lider Organizacji Wyzwolenia Palestyny (OWP) i szef Fatahu – czterokrotnie spotykał się z Trumpem (ostatni raz podczas obrad Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu), zapowiadając pełne wsparcie dla procesu pokojowego, mimo proizraelskich deklaracji nowej administracji. Sytuacja pogorszyła się w drugiej połowie 2017 r. USA zagroziły zamknięciem biura OWP w Waszyngtonie po zapowiedziach Abbasa o zaangażowaniu Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) w zbadanie działań Izraela na Zachodnim Brzegu. Zainicjowały też procedurę wyjścia z UNESCO, oskarżając je o antyizraelską postawę (m.in. przy decyzji o uznaniu Hebronu za zagrożone światowe dziedzictwo w Palestynie). Kryzys w relacjach eskalował po decyzji Trumpa w sprawie Jerozolimy¹. Władze palestyńskie ogłosiły, że w jej wyniku USA wykluczyły się z roli bezstronnego mediatora w procesie pokojowym. Doszło do zamrożenia kontaktów bilateralnych na szczeblu politycznym, m.in. władze palestyńskie zbojkotowały wizytę wiceprezydenta Mike'a Pence'a na Bliskim Wschodzie w styczniu 2018 r.

Pogorszenie się relacji z AP było wkalkulowane w decyzję dotyczącą Jerozolimy, ale wobec usztywnienia palestyńskiego stanowiska USA wzmocniły naciski na rząd Abbasa. W styczniu 2018 r. zamroziły wpłaty dla Agendy Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA) w wysokości 65 mln dol. W uchwalonym w marcu br. budżecie USA zawarto możliwość obciążenia o 5% funduszy przekazywanych agencjom ONZ działającym wbrew interesom bezpieczeństwa USA i Izraela. Również w marcu prezydent Trump podpisał tzw. Taylor Force Act. Ustawa ta ogranicza wsparcie finansowe dla struktur AP, dopóki utrzymany będzie system świadczeń dla palestyńskich terrorystów i ich rodzin. Palestyńczycy nie uznają ataków na Izrael za terrorystyczne i odrzucają możliwość zniesienia systemu świadczeń.

USA deklarują dalsze zainteresowanie reaktywaniem izraelsko-palestyńskiego procesu pokojowego. Do tej pory administracja Trumpa nie przedstawiła jednak orientacyjnej daty oficjalnego przedłożenia propozycji planu pokojowego. Według informacji medialnych Abbas miał odrzucić proponowany kształt porozumienia mimo nacisków ze strony państw regionu, w tym Arabii Saudyjskiej

¹ M. Wojnarowicz, *Konsekwencje decyzji Donalda Trumpa w sprawie Jerozolimy*, „Komentarz PISM”, nr 77/2017, 8 grudnia 2017 r.

i Egiptu. Jednocześnie mimo ostrej retoryki (m.in. gróźb zerwania przez OWP Porozumień z Oslo) nie neguje on dyplomatycznej drogi rozwiązania konfliktu z Izraelem.

Kontekst wewnętrznpalestyński. Kryzys w relacjach z USA nakłada się na trudną sytuację polityczną na Terytoriach Palestyńskich. Zainicjowany w ub.r. proces pojednania między Fatahem a Hamasem jest poważnie zagrożony². Władze AP nie odzyskały pełnej kontroli nad Strefą Gazy, wciąż pozostają w mocy nałożone przez nie na ten obszar sankcje. Nie doszło też do rozbrojenia militarnego skrzydła Hamasu. Sytuację pogorszył nieudany zamach na premiera AP Ramiego Hamdallaha w czasie jego wizyty w Strefie Gazy. O jego przeprowadzenie prezydent Abbas oskarżył Hamas i zagroził m.in. obcięciem funduszy przekazywanych przez AP na potrzeby Strefy Gazy (ok. 100 mln dol. miesięcznie). Fatah liczy, że dalsze pogorszenie sytuacji wewnętrznej zmusi Hamas do ustępstw w procesie pojednawczym. Z kolei Hamas próbuje kanalizować wewnętrzną presję społeczną w Strefie Gazy w stronę konfrontacji z Izraelem.

Choć według sondaży większość Palestyńczyków (ok. 65%) popiera politykę władz AP i sprzeciwia się powrotowi do negocjacji z USA, nie przekłada się to na wzrost poparcia dla Mahmuda Abbasa. Wciąż ponad 2/3 Palestyńczyków żąda jego dymisji. Nastroje społeczne mogą się dodatkowo pogorszyć wskutek planów podniesienia podatków w związku ze zmniejszeniem wkładu finansowego ze strony USA do budżetu AP. Na stabilność palestyńskich władz niekorzystnie wpływają doniesienia o pogarszającym się stanie zdrowia prezydenta Abbasa i spekulacje dotyczące jego ewentualnego następcy. Na koniec kwietnia zostało zwołane pierwsze od 22 lat posiedzenie Palestyńskiej Rady Narodowej (najwyższego organu OWP), co wskazuje na przygotowanie struktur władzy na sukcesję.

Niestabilności politycznej towarzyszą pogarszająca się sytuacja bezpieczeństwa i napięcia z Izraelem, m.in. starcia na granicy ze Strefą Gazy, w wyniku których zginęło kilkunastu Palestyńczyków, czy seria ataków terrorystycznych na Zachodnim Brzegu. Kulminacja wystąpień i demonstracji jest przewidywana na maj br., kiedy zaplanowane są formalne przenosiny ambasady USA do Jerozolimy oraz obchody 70. rocznicy Nakby – ucieczki ludności palestyńskiej w wyniku wojny izraelsko-arabskiej w 1948 r.

Aspekt międzynarodowy. W sferze dyplomatycznej odpowiedzią władz palestyńskich na działania USA są próby internacjonalizacji procesu pokojowego. Deklaracje w tej sprawie padały w czasie spotkań Abbasa z prezydentem Rosji Władimirem Putinem, szefową unijnej dyplomacji Federicą Mogherini i na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ, gdzie Abbas wezwał do zwołania międzynarodowej konferencji pokojowej. Wśród rozważanych rozwiązań wymienia się format P5+1 (stali członkowie RB ONZ i Niemcy) lub rozszerzenie kwartetu bliskowschodniego o Chiny i Ligę Państw Arabskich. Zwiększeniu międzynarodowej presji na Izrael służy też złożenie wniosku o śledztwo w sprawie na Terytoriach Palestyńskich do MTK.

Jednocześnie rząd Abbasa kontynuuje zabiegi o wzmocnienie międzynarodowej legitymacji państwowości palestyńskiej. Służą temu zapowiedzi ubiegania się o status pełnego członka ONZ i złożenie wniosków o przystąpienie Palestyny do szeregu organizacji i umów międzynarodowych, np. Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej. Dyplomacja palestyńska podjęła też działania na rzecz rozszerzenia uznania niepodległości Palestyny przez kraje Unii Europejskiej. Obecnie jest ona uznawana przez dziewięć krajów UE (m.in. Szwecję, Maltę, państwa V4), podobny krok rozważa m.in. Słowenia. Wyzwaniem dla strony palestyńskiej pozostaje postawa państw Bliskiego Wschodu. Mimo krytyki poszczególnych posunięć Trumpa utrzymują one poparcie dla jego administracji. Np. Jordania zadeklarowała, że nie widzi alternatywy dla USA jako mediatora w procesie pokojowym.

Perspektywy. Konflikt władz palestyńskich z USA będzie się pogłębiać. Negatywnie wpływa to na szanse zainicjowania negocjacji pokojowych, zwłaszcza w obliczu politycznej niestabilności zarówno w AP, jak i w Izraelu. Dla Mahmuda Abbasa ustępstwa wobec USA byłyby groźne politycznie, szczególnie w trakcie konfliktu z Hamasem i przygotowań do sukcesji. Ewentualny powrót do rozmów ze stroną amerykańską uzależnia od oficjalnego wsparcia rozwiązania dwupaństwowego i uznania Jerozolimy za stolicę Palestyny. Utrzymanie twardego stanowiska przez Palestyńczyków może skutkować dalszym zaostrzeniem działań administracji Trumpa, którą wspiera Kongres. Dodatkowe sankcje mogą jednak pogorszyć sytuację społeczno-gospodarczą na Terytoriach Palestyńskich i w efekcie odbić się na ich stabilności. USA liczą, że szansę na nowe otwarcie mogłaby zapewnić zmiana przywództwa AP. Będą też w dalszym ciągu aktywnie blokować dyplomatyczne inicjatywy Palestyńczyków i próby internacjonalizacji procesu pokojowego.

Zaostrzenie polityki USA wobec Palestyńczyków będzie generować wyzwania dla społeczności międzynarodowej, w szczególności dla Unii Europejskiej i państw regionu. Państwa UE powinny liczyć się z potrzebą zwiększenia pomocy finansowej dla Palestyńczyków w razie dalszego obcinania funduszy przez USA, jak w przypadku UNRWA. Minimalizacji negatywnych efektów dalszej eskalacji będzie służył dialog polityczny ze wszystkimi zaangażowanymi stronami, w szczególności z USA. Istotną rolę będzie miała w tym do odegrania Polska z uwagi na objęcie prezydencji Rady Bezpieczeństwa ONZ w okresie prawdopodobnego zaostrzenia konfliktu w maju br. Priorytetem powinna być nie tyle próba mediacji w konflikcie, ile raczej staranie o to, żeby konflikt mimo spodziewanego zaoognienia nie wymknął się spod kontroli.

² M. Wojnarowicz, *Porozumienie Fatah–Hamas*, „Komentarz PISM”, nr 58/2017, 13 października 2017 r.