



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

BIULETYN

Nr 47 (1795), 18 kwietnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Uznanie izraelskiej suwerenności nad Wzgórzami Golan przez USA

Michał Wojnarowicz, Szymon Zaręba

Uznanie suwerenności Izraela nad Wzgórzami Golan wpisuje się w ciąg proizraelskich decyzji prezydenta Donalda Trumpa, zrywających z dotychczasową linią polityki zagranicznej USA wobec regionu. Decyzja ta budzi uzasadniony sprzeciw pozostałych członków społeczności międzynarodowej. Może pogłębić rozdźwięk w relacjach transatlantyckich i negatywnie wpłynąć na wizerunek USA jako mediatora w negocjacjach izraelsko-palestyńskich.

Tło decyzji. Wzgórze Golan to terytorium Syrii zajęte przez Izrael w wyniku wojny sześciodniowej w 1967 r. Utrzymanie tego obszaru Izrael uzasadniał względami bezpieczeństwa – kontrola nad nim gwarantowała przewagę strategiczną nad Syrią, utrudniała ataki na terytorium izraelskie oraz zapewniała dostęp do źródeł Jordanu. W 1981 r. Kneset przyjął ustawę rozszerzającą izraelski porządek prawny na Wzgórze Golan, dokonując de facto ich aneksji. Izrael i Syria prowadziły negocjacje dotyczące ewentualnego zwrotu spornego terytorium – toczone ze zmienną intensywnością od połowy lat 90. do wybuchu syryjskiej wojny domowej w 2011 r., ale niezakończone powodzeniem.

Wraz z eskalacją konfliktu w Syrii rząd Netanjahu podjął dyplomatyczne starania o uznanie pełnej suwerenności Izraela nad Wzgórzami Golan. Uzasadnieniem politycznym były utrata wiarygodności przez Baszara al-Asada na skutek skali popełnianych zbrodni oraz zagrożenie ze strony Iranu i Hezbollahu operujących w Syrii. Izraelskie działania zostały zintensyfikowane wraz z objęciem prezydentury przez Donalda Trumpa i jego kolejnymi, korzystnymi dla Izraela decyzjami: [uznaniem Jerozolimy za stolicę Izraela](#), [wystąpieniem z porozumienia nuklearnego z Iranem](#) i [zaostreniem polityki wobec Autonomii Palestyńskiej](#). Ostatecznie w deklaracji z 25 marca br. USA uznały Wzgórze Golan za terytorium Izraela, przychylając się do jego argumentacji.

Aspekty prawne. Izrael od lat uważa, że aneksja Wzgórz Golan była legalna, bo zajął je, broniąc się przed atakiem koalicji państw arabskich. Twierdzi, że skoro samoobrona jest zgodna z prawem międzynarodowym, to aneksja terytorium zajętego w jej wyniku również jest legalna. Jednak jeden z filarów powojennego międzynarodowego porządku prawnego stanowi zasada, że zawojowanie części terytorium państwa nie daje do niej tytułu prawnego bez względu na okoliczności, w jakich następuje. Dlatego Wzgórze Golan pozostają częścią syryjskiego terytorium okupowaną przez Izrael. Ich aneksja – jako konsekwencja użycia siły i naruszenia integralności terytorialnej Syrii – jest nieważna, pozbawiona skutków prawnych i powinna zostać przez Izrael odwołana.

Na takim stanowisku stały od 1981 r. ONZ i wszystkie państwa oprócz Izraela. Wyrażono je m.in. w przyjętych w 1981 r. rezolucjach Rady Bezpieczeństwa (nr 497) i Zgromadzenia Ogólnego (nr 36/226B). W tej drugiej znalazło się wezwanie do wszystkich państw i instytucji międzynarodowych, by nie uznawać aneksji Wzgórz Golan. Rezolucje formalnie nie były wiążące, ale zgodnie z opinią doradcą Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) w sprawie Namibii z 1971 r. członkowie ONZ nie mogą lekceważyć ocen prawnych dokonywanych przez Radę Bezpieczeństwa i uznawać sytuacji, które Rada

określiła jako sprzeczne z prawem międzynarodowym. Jeżeli to robią, sami łamią prawo, a konkretnie obowiązek nieuznawania sytuacji nielegalnych. Dotyczy on zwłaszcza poważnych naruszeń fundamentalnych norm prawa międzynarodowego (norm *ius cogens*), jak zakaz użycia siły i obowiązek poszanowania integralności terytorialnej państw.

Istnienie tego obowiązku w powszechnym prawie zwyczajowym potwierdzają opinia doradcza MTS w sprawie konsekwencji budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich z 2004 r. oraz art. 41 ust. 2 projektu artykułów o odpowiedzialności państw autorstwa Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ z 2001 r., który jest traktowany powszechnie przez państwa jako obowiązujący standard w zakresie odpowiedzialności międzynarodowej. USA są związane tym obowiązkiem także traktatowo, na podstawie art. 11 konwencji z Montevideo z 1933 r. i art. 21 Karty Organizacji Państw Amerykańskich z 1948 r. Choć są to traktaty regionalne, zakres stosowania obu artykułów nie jest zawężony tylko do innych państw amerykańskich. Uznanie aneksji Wzgórz Golan narusza więc prawo międzynarodowe, a USA są zobowiązane do cofnięcia tej decyzji. Mógłby to uczynić przyszły prezydent, stąd zwolennicy Trumpa w Kongresie wnieśli projekt ustawy blokującej tę możliwość. Byłaby ona jednak sprzeczna z amerykańską konstytucją, gdyż w sprawie *Zivotofsky v. Kerry* z 2015 r. Sąd Najwyższy USA orzekł, że uznanie innych państw, w tym ich granic terytorialnych, jest wyłączną prerogatywą prezydenta, a Kongres nie może ingerować w jego decyzje w tej materii. Zmiana tej linii orzeczniczej jest wykluczona w obecnym składzie sądu.

Polityczne aspekty decyzji. Uznanie Wzgórz Golan, ruch ewidentnie proizraelski, wzmacnia wizerunek prezydenta w kluczowym ewangelikalnym elektoracie oraz w Partii Republikańskiej. Umiarkowane krytyczne stanowisko wobec tej decyzji zajęła Partia Demokratyczna, w której widoczny jest spadek poparcia dla polityki Izraela. Wewnętrzne podziały wśród Demokratów na tym tle są wykorzystywane przez Trumpa w jego przekazie politycznym.

Decyzja prezydenta wpisuje się w ciąg unilateralnych decyzji zrywających z dotychczasową linią polityki zagranicznej USA wobec regionu. W wymiarze bilateralnym była znaczącym wsparciem dla premiera Netanjahu przed kwietniowymi wyborami w Izraelu, zwłaszcza że utrzymanie Wzgórz Golan jest popierane przez zdecydowaną większość społeczeństwa i izraelskich sił politycznych (również z opozycji). Dodatkowo w dwojaki sposób wpływa ona na perspektywę przygotowywanego przez administrację Trumpa izraelsko-palestyńskiego planu pokojowego, którego ogłoszenie zapowiedziano na okres powyborczy w Izraelu. Z jednej strony zwiększa prawdopodobieństwo zaakceptowania planu przez Izrael – otwarta jego kontestacja przez przyszły izraelski rząd byłaby trudna politycznie i wizerunkowo. Z drugiej strony jest to sygnał dla władz palestyńskich, że istnieje możliwość uznania przez USA suwerenności Izraela nad częścią Zachodniego Brzegu (przede wszystkim bloków osiedli żydowskich) w przypadku niepodjęcia rozmów. Prawdopodobne jest też, że rząd Izraela zintensyfikuje zabiegi dyplomatyczne w istotnych dla niego obszarach, by maksymalnie wykorzystać najprzychylniejszą od lat postawę władz USA.

Na poziomie regionalnym akceptacja przez USA izraelskiej kontroli nad Wzgórzami Golan spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem, w tym ze strony najbliższych sojuszników, m.in. Arabii Saudyjskiej. Jednak daleko idąca zbieżność interesów z USA (m.in. w postawie wobec Iranu) i niechęć do antagonizowania przychylniej administracji Trumpa sprawiają, że krytyka ze strony części państw regionu nie przybiera ostrzejszej formy. Decyzja prezydenta może wpłynąć na poziom napięcia między Izraelem a Syrią (wspieraną przez Iran), co wzmacnia rolę Rosji jako głównego politycznego mediatora między stronami. Niewykluczone jest podjęcie przez Syrię działań w celu potwierdzenia jej praw do Wzgórz Golan, ale – w obawie przed reakcją USA – o ograniczonym, demonstracyjnym charakterze.

Decyzja USA nie znalazła poparcia wśród społeczności międzynarodowej i została skrytykowana m.in. przez UE, sekretarza generalnego ONZ, Rosję czy Chiny. Jej skutkiem może być pogłębienie rozbieżności w relacjach transatlantycznych. USA będą naciskać na państwa sojusznicze, by te podjęły podobne kroki czy wsparły swoje i izraelskie stanowisko na forach międzynarodowych, np. w Zgromadzeniu Ogólnym lub Radzie Bezpieczeństwa ONZ (analogicznie jak w przypadku Jerozolimy).

Ocena. Uznanie Wzgórz Golan za część Izraela utwierdza wizerunek USA jako partnera lekceważącego prawo międzynarodowe i wprowadza dodatkowe pole politycznego sporu m.in. z państwami UE. Stanowi ono kolejny precedens, który może prowadzić do erozji obowiązku nieuznawania nabytków terytorialnych uzyskanych w wyniku użycia siły. Z punktu widzenia Polski jego zakwestionowanie byłoby zdecydowanie negatywne, gdyż jest on jednym z głównych czynników zniechęcających państwa do ekspansji terytorialnej kosztem innych państw. Co więcej, Rosja prawdopodobnie wykorzysta decyzję prezydenta Trumpa do relatywizacji dokonanej aneksji Krymu. W interesie Polski i pozostałych państw UE jest utrzymanie dotychczasowego podejścia w kwestii integralności terytorialnej Syrii – bez sygnałów, które mogłyby być interpretowane jako poparcie dla władz syryjskich w innych sferach.