



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

BIULETYN

Nr 75 (1823), 4 czerwca 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski
Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Nowy rząd Autonomii Palestyńskiej – wyzwania i perspektywy

Michał Wojnarowicz

Prezydent Autonomii Palestyńskiej (AP) Mahmud Abbas powołał nowy rząd pod kierownictwem Muhammada Sztajji. Najważniejsze stojące przed nim wyzwania to nierozwiązany konflikt z Hamasem, zła sytuacja ekonomiczna i brak perspektyw na zmianę w polityce Izraela wobec Palestyńczyków. Nieprzychylna wobec AP polityka USA wpłynęła na decyzję nowego rządu o bojkocie konferencji gospodarczej w Bahrajnie, planowanej jako reaktywacja procesu pokojowego. Napięcia między AP a USA i Izraelem zwiększają rolę dyplomacji unijnej.

Powołanie nowego gabinetu, zaprzysiężonego 13 kwietnia br., jest próbą wzmocnienia prezydenckiego obozu władzy – partii Fatah – w obliczu piętrzących się wyzwań politycznych. [Najważniejszym z nich pozostaje spór z Hamasem. Stronom nie udało wdrożyć porozumienia rozjemczego](#) – nie doszło do przywrócenia kontroli instytucji AP nad Strefą Gazy i zniesienia sankcji nałożonych na Hamas. Dodatkowo władze palestyńskie mogą stanąć przed koniecznością zareagowania na zapowiadany amerykański plan pokojowy oraz na wzrost napięć w relacjach z Izraelem [w związku z kolejną kampanią wyborczą. Długofalowym celem zmiany premiera jest zapewnienie stabilności sukcesji po prezydenturze Abbasa w ramach elity Fatahu.](#) Wskazują na to osoba nowego premiera – sojusznika Abbasa, o mocnej pozycji w partii (w przeciwieństwie do jego technokratycznych poprzedników), jednak niewymienianego wśród faworytów na sukcesora, oraz utrzymanie istotnych tek (np. MSZ) przez dotychczasowych ministrów.

Wyzwania wewnętrzne. Choć wśród priorytetów w polityce wewnętrznej nowy premier wymienił działanie na rzecz zgody narodowej, widoczne jest zaostrzenie postawy Fatahu wobec Hamasu. Samo powołanie nowego gabinetu oznacza odejście od formatu rządu jedności narodowej, którym teoretycznie (z uwagi na brak ministrów z Hamasu) był poprzedni rząd. Szansę porozumienia zmniejsza decyzja palestyńskiego sądu konstytucyjnego z grudnia 2018 r. (powołanego i obsadzonego przez Abbasa w 2016 r.) o rozwiązaniu zgromadzenia parlamentarnego AP, w którym formalnie większością od ostatnich wyborów w 2006 r. dysponował Hamas. Orzeczenie to, pogłębiające chaos instytucjonalny, oprotowały oprócz Hamasu inne ważne ugrupowania: Ludowy Front Wyzwolenia Palestyny i Demokratyczny Front Wyzwolenia Palestyny, które odmówiły udziału w rządzie Sztajji.

Rozdźwięk między głównymi palestyńskimi siłami politycznymi utrudnia organizację zaległych wyborów parlamentarnych – kolejnego deklarowanego celu nowego rządu. Premier Sztajja odrzuca opcję rozpisania ich tylko na Zachodnim Brzegu z wyłączeniem Strefy Gazy i Wschodniej Jerozolimy (w przypadku braku zgody Izraela). Ograniczenie to spotkałoby się z niezadowoleniem obywateli (sondaże szacują je na 74%) i częściowym bojkotem, co zmniejszyłoby szansę na odnowienie mandatu społecznego władz. 72% ankietowanych żąda jednoczesnego przeprowadzenia wyborów prezydenckich, czego nowy rząd nie zadeklarował. W tych uwarunkowaniach Fatah może dążyć do odwlekania wyborów – ryzykownych dla niepopularnego obozu władzy.

Priorytetem dla nowego rządu jest pogarszająca się sytuacja gospodarcza na terytoriach palestyńskich. Według danych Banku Światowego wzrost PKB w AP spadł z 4,8% w 2016 r. do 1,7% w 2018 r., zaś bezrobocie sięga ponad 30%. Postępuje kryzys finansowy zapoczątkowany w lutym br. Izrael wstrzymał wówczas część podatków (pobieranych na mocy porozumień z Oslo) przekazywanych AP – w kwocie równej środkom wypłacanym przez AP uwięzionym palestyńskim terrorystom i ich rodzinom. Władze palestyńskie, traktujące system świadczeń jako istotne narzędzie polityczne, odmówiły przyjęcia reszty podatków, dopóki redukcja nie zostanie cofnięta. Zaprzestanie transferu podatków od Izraela, stanowiącego ponad połowę budżetu AP, grozi zapaścią finansów. Dodatkowo sytuację pogarsza wstrzymanie przez USA środków dla struktur AP (m.in. sił bezpieczeństwa) i przekazywanych w ramach pomocy rozwojowej. [By utrzymać system świadczeń dla więźniów, władze AP](#) zawiesiły część wypłat dla sektora publicznego.

Polityczno-gospodarcze zawirowania powodują wzrost złych nastrojów społecznych przybierających m.in. formę protestów antyrządowych (w tym przeciwko Hamasowi w Strefie Gazy). Objęcie teki przez nowego premiera krytykuje 41% ankietowanych, a popiera 38%. Sondaże wskazują na dychotomiczny podział palestyńskiej opinii publicznej dotyczący m.in. stosunku do samej AP (47% uważa jej istnienie za sukces, tyle samo ma zdanie przeciwne), strategii działań wobec Izraela (47% popiera powrót do zbrojnego oporu) czy szans na przełamanie politycznej stagnacji (46% uważa, że wybory w tym roku się nie odbędą). Jednocześnie wyraźna większość popiera stanowczą postawę władz wobec Izraela (np. żądając zawieszenia współpracy służb bezpieczeństwa) i USA (popierając zamrożenie stosunków).

Kontekst międzynarodowy. Premier Sztajja zapowiedział kontynuację linii politycznej w relacjach z Izraelem i utrzymanie żądań w ewentualnych negocjacjach pokojowych (np. dotyczących Wschodniej Jerozolimy). Na ograniczenie dialogu bilateralnego dodatkowo wpływa rozpisanie nowych wyborów w Izraelu. Większość izraelskich sił politycznych opowiada się za zdecydowaną postawą wobec AP, co znajduje odbicie w ich przekazie wyborczym. Brak klimatu sprzyjającego porozumieniu otwiera przestrzeń dla radykalnych postulatów, np. wypowiedzenia porozumień z Oslo i cofnięcia uznania Izraela. Sytuację dodatkowo może skomplikować eskalacja przemocy w Strefie Gazy lub w [Jerozolimie](#).

Polityczno-gospodarcze problemy AP zwiększają wpływ aktorów zewnętrznych. Jako mediator w sporach wewnątrzpalestyńskich (i kanał komunikacji z Izraelem) kluczową rolę odgrywa Egipt. Podobną działalność intensyfikuje też Rosja – w lutym br. w Moskwie odbyło się spotkanie rozjemcze między przedstawicielami Fatahu i Hamasu. Z kolei UE podjęła się mediacji w izraelsko-palestyńskim sporze finansowym. Strona palestyńska odrzuciła propozycję kompromisu dyplomacji unijnej (ograniczenia świadczeń tylko dla rodzin więźniów), ale zgodziła się przyjąć od UE dodatkowe środki na wypłatę zaległych pensji. Docelowo stabilizację budżetu AP ma zapewnić wsparcie zadeklarowane przez Katar na poziomie 480 mln dol. (w tym 180 mln dla Strefy Gazy). Również pozostali członkowie Ligi Państw Arabskich zapowiedzieli przekazanie dodatkowych funduszy, jednak [widoczny jest utrzymujący się spadek poparcia \(w tym finansowego\) dla kierownictwa AP ze strony państw regionu](#). Ten trend wzmacnia [obecna linia polityczna USA względem palestyńskich władz](#).

Punktem odniesienia dla nowego rządu będzie próba reaktywacji przez USA procesu pokojowego. USA wraz z państwami regionu zapowiedziały na czerwiec br. organizację „gospodarczego warsztatu” w Bahrajnie poświęconego poprawie sytuacji gospodarczej na terytoriach palestyńskich. Spotkanie zostało skrytykowane przez rząd AP jako format niezapewniający koniecznych rozwiązań politycznych. Strona palestyńska zapowiedziała bojkot konferencji, co może narazić ją na nowe reperkusje polityczne ze strony USA i ich bliskowschodnich sojuszników. W dłuższej perspektywie szansą dla strony palestyńskiej na poprawę relacji z USA jest zwycięstwo kandydata Demokratów w wyborach prezydenckich w 2020 r., szczególnie jeśli będzie on reprezentował [tzw. skrzydło progresywne](#).

Perspektywy. Zmiana rządu AP służy doraźnym interesom politycznym prezydenta Abbasa oraz Fatahu, w szczególności w konflikcie z Hamasem. Nie zwiększa szans na porozumienie między najważniejszymi palestyńskimi ugrupowaniami, co znacząco utrudni realizację pozostałych deklaracji nowego gabinetu – poprawy sytuacji gospodarczej i przeprowadzenia wyborów. Wobec trudności z utrzymaniem poparcia społecznego władze palestyńskie mogą szukać legitymacji w bardziej konfrontacyjnej postawie wobec Izraela, ryzykując wzrost przemocy i pogłębiając uzależnienie od zagranicznych partnerów.

Sytuacja ta zwiększa rolę UE i państw członkowskich jako podmiotu stabilizującego. Doraźnej pomocy finansowej i humanitarnej powinny towarzyszyć działania na rzecz rozwiązań systemowych, by przywrócić demokratyczne mechanizmy w AP i uniknąć oskarżeń o utrwalanie nieefektywnego układu politycznego, m.in. pomoc przy przeprowadzeniu wyborów (w tym zorganizowanie ich we Wschodniej Jerozolimie) i wzmacnianie palestyńskiego społeczeństwa obywatelskiego. Istotną rolę może odegrać unijna dyplomacja m.in. w przypadku niekorzystnych efektów szczytu w Bahrajnie lub konieczności mediacji przy izraelsko-palestyńskich sporach gospodarczych. Efektywność unijnej pomocy będzie jednak ściśle zależna od woli współpracy ze strony władz AP.