



## Koniec izolacji?

### Dążenia państw arabskich do normalizacji stosunków z Syrią

Sara Nowacka

W lutym br. Liga Państw Arabskich (LPA) wznowiła działalność jednej ze swoich agend w Syrii, reaktywując tym samym obecność przerwana z powodu wybuchu wojny w 2011 r. Większość państw arabskich dąży do normalizacji stosunków z reżimem Baszara al-Asada i wywiera presję na USA i UE, licząc na zniesienie sankcji nałożonych na Syrię. Postawa ta jest bliska państwom UE, które starają się o poprawę relacji z Asadem (np. goszczącym dużą liczbę uchodźców Włochom) i może przyczynić się do braku konsensusu w sprawie unijnej polityki wobec Syrii.

**Stosunki państw arabskich z syryjskim reżimem i motywy normalizacji.** Syria została wykluczona z LPA w listopadzie 2011 r. Część państw arabskich zdecydowała wówczas o zawieszeniu stosunków bilateralnych. W ostatnich latach nasilają się jednak działania zmierzające do przywrócenia relacji z Syrią i jej powrotu do Ligi. W 2018 r. ZEA i Bahrajn otworzyły ambasady w Damaszku, a Jordania – przejście graniczne Dżaber–Nassib, które przed wojną umożliwiała Syrii eksport towarów o wartości 600 mln dol. rocznie. Podczas szczytu LPA w 2019 r. jej sekretarz generalny Ahmed Abu al-Ghait (były minister spraw zagranicznych Egiptu) oświadczył, że powrót Syrii do organizacji jest nieunikniony. W lutym br. Liga otworzyła w Damaszku biuro organizacji należącej do Rady Arabskiej Jedności Gospodarczej, której celem jest konsolidacja współpracy gospodarczej między członkami LPA. Z kolei w marcu do ponownego przyjęcia Syrii do Ligi nawoływali ministrowie spraw zagranicznych ZEA Abdullah bin Zaid al-Nahjan i Iraku Fuad Husajn. Przychylnie o przywróceniu kontaktów między państwami arabskimi a Syrią wypowiedział się też saudyjski minister spraw zagranicznych Faisal bin Farhan. Jedynym państwem arabskim wciąż krytycznym wobec współpracy z Syrią jest Katar. Jego władze argumentują to popełnionymi przez reżim Asada zbrodniami wojennymi.

Powrót do relacji z Asadem wskazuje na zmianę priorytetów polityki bliskowschodniej monarchów w Zatoce Perskiej. Jest to związane m.in. z retoryką władz ZEA podkreślającą zwiększanie współpracy w regionie

i budowanie wspólnej tożsamości opartej m.in. na świeckim i autorytarnym charakterze reżimów. Rządzący państwami Zatoki uważają, że kluczowymi zagrożeniami dla regionu są wpływy Iranu oraz zwalczane przez Asada – a wspierane przez Turcję – ruchy islamistyczne (głównie Bractwo Muzułmańskie, z którym Iran także utrzymuje pozytywne stosunki). W ostatnich latach nasiliła się [arabsko-turecka rywalizacja, w której szczególnie aktywny udział biorą władze Egiptu i ZEA](#). Dyplomacja państw Zatoki stara się więc przedstawić przywrócenie relacji między państwami arabskimi a Syrią, umożliwiające im udział w odbudowie tego państwa, jako sposób ograniczania roli Iranu i Turcji w Syrii, na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej oraz zwiększenia wpływu arabskich władców na sprawy regionu.

Motywacją dla wznowienia kontaktów z reżimem Asada są również korzyści finansowe z udziału w odbudowie Syrii. W 2018 r. syryjskie Ministerstwo Turystyki wydało firmie z ZEA licencję na zarządzanie siecią ekskluzywnych hoteli. W tym samym roku jedna z największych emirackich firm z branży nieruchomości Damac Properties wysłała delegację do Damaszku, a w 2019 r. odbyło się syryjsko-emirackie forum biznesowe w Abu Zabi. Potencjalne inwestycje emirackie i pozostałych państw Zatoki są postrzegane przez Asada jako szansa na wzmocnienie legitymacji jego rządów. Dla Jordanii zawieszenie współpracy z Syrią w 2011 r. wiązało się ze stratą zysków z eksportu: w 2010 r. do Syrii trafiało 3,7% wolumenu jordańskiego eksportu (6. odbiorca jordańskich towarów) o wartości 280 mln dol., a w 2018 r. –

jedynie 0,7%, warte 65,2 mln dol. Sąsiadujące z Syrią Liban i Jordania liczą także, że normalizacja stosunków z reżimem Asada ułatwi powrót syryjskich uchodźców przebywających obecnie w tych państwach (odpowiednio ok. 1,5 mln i 700 tys. uchodźców).

**Problemy na drodze do normalizacji.** Kluczową przeszkodą do nawiązania pełnych relacji i współpracy gospodarczej z reżimem Asada pozostają sankcje amerykańskie ustanowione na podstawie tzw. Aktu Cezara, jak również obostrzenia nałożone przez UE i Radę Bezpieczeństwa ONZ. Obejmują one nie tylko osoby powiązane z reżimem i przemysł militarny, lecz także związany z produkcją energii czy budowaniem podstawowej infrastruktury. Na początku marca br. minister spraw zagranicznych ZEA podczas spotkania ze swoim rosyjskim odpowiednikiem skrytykował sankcje, twierdząc, że uniemożliwiają one poprawę warunków życia Syryjczyków i rozwiązanie konfliktu, wykluczając udział arabskich państw w procesie odbudowy Syrii. To stanowisko częściowo potwierdzają organizacje humanitarne, np. Human Rights Watch, oraz Specjalna sprawozdawczyni ds. negatywnego wpływu jednostronnych środków przymusu na prawa człowieka ONZ Alena Douhan. Ich zdaniem sankcje związane z Aktem Cezara pogarszają sytuację życiową Syryjczyków – zakres obostrzeń ogranicza możliwości odbudowy infrastruktury związanej z opieką zdrowotną czy edukacją, a także przesyłanie finansowego wsparcia rodzinom przez Syryjczyków mieszkających poza granicami. Odpowiadając na te zarzuty, Departament Stanu USA podkreśla, że to władze Syrii są winne klęski humanitarnej. Z perspektywy UE i USA niemożliwe jest całkowite zniesienie sankcji, ponieważ mogłoby ono ułatwić współpracę z reżimem, który jest odpowiedzialny za zbrodnie wojenne i przeciwko ludzkości (w tym użycie broni chemicznej, tortury i mordowanie cywilów). Na usztywnienie stanowiska państw zachodnich wpływa zwłaszcza brak szerszego rozliczenia otoczenia syryjskiego dyktatora. Do tej pory jedyne procesy przeciw urzędnikom Asada za zbrodnie przeciwko ludzkości odbyły się w Szwecji w 2015 r. i Niemczech w lutym br. Oskarżonych zatrzymano na mocy przepisów o uniwersalnej jurysdykcji, które umożliwiają ściganie sprawców bez względu na miejsce popełnienia zbrodni.

Inną przeszkodą na drodze do normalizacji stosunków pozostaje niepełna kontrola Asada nad terytorium państwa. Reżim prezydenta sprawuje nominalnie władzę nad ok. 70% obszaru Syrii, w tym nad terenami przy granicy z Jordanią, Libanem i Izraelem. Północ państwa pozostaje jednak pod kontrolą Turcji, grup opozycyjnych i wojsk amerykańskich. Częścią terytoriów odzyskanych przez Asada zarządzają ponadto bojówki wspierane przez Iran, których rola w przyszłych siłach zbrojnych doprowadziła do [kontrowersji](#)

[między władzami Rosji i Iranu](#). Iran sprzeciwia się włączeniu milicji do armii w obawie przed utratą kontroli i wpływów w syryjskich organizacjach paramilitarnych. Spór ten przyczynił się do wsparcia przez rosyjską dyplomację koncepcji wznowienia współpracy między państwami arabskimi a prezydentem Syrii. W 2019 r. minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow nawoływał do wznowienia członkostwa Syrii w LPA. Na początku marca br. odbył też wizyty w ZEA i KAS, a władze tych państw potwierdziły wówczas chęć normalizacji relacji z Asadem.

**Wnioski i perspektywy.** Dla państw arabskich najważniejszym celem normalizacji jest ograniczenie wpływów Iranu i Turcji oraz potencjalne zyski z odbudowy Syrii. Choć amerykańskie i europejskie sankcje uniemożliwiają zainicjowanie gospodarczej współpracy z reżimem Asada, powrót Syrii do LPA i dalsze pogłębianie jej kontaktów z państwami arabskimi są wysoce prawdopodobne. Arabskie monarchie – szczególnie ZEA – wspierane przez Rosję będą na forach organizacji międzynarodowych argumentować, że to sankcje blokują odbudowę Syrii i powrót uchodźców, a także utrudniają dostarczanie pomocy rozwojowej. Może się to przyczynić do osłabienia dotychczasowego unijnego porozumienia ws. reżimu Asada i do coraz intensywniejszej krytyki amerykańskiej i unijnej polityki wobec Syrii przez społeczność międzynarodową. W konsekwencji może upowszechnić się przekonanie, że nacisk państw zachodnich na przestrzeganie praw człowieka jest niekonstruktywny.

Aby temu zapobiec, UE mogłaby rozważyć utworzenie wspólnie z USA spółki specjalnego przeznaczenia działającej na podobnej zasadzie jak [INSTEX](#). Jej celem byłoby ułatwienie współpracy i uzyskiwania wsparcia od zagranicznych instytucji podmiotom znajdującym się poza kontrolą Asada i zapewniającym niezbędną infrastrukturę. Ponadto państwa członkowskie mogłyby rozważyć przyjęcie zasad powszechnej jurysdykcji w formie podobnej do Niemiec i Szwecji (to jedyne państwa UE, które stosują tzw. absolutną uniwersalną jurysdykcję niewymagającą powiązania oskarżonego z państwem wytaczającym proces). Umożliwiłoby to skuteczniejsze pociąganie do odpowiedzialności Syryjczyków winnych zbrodni wojennych.

Poprawa relacji państw arabskich z Asadem zwiększa ryzyko przymusowych powrotów syryjskich uchodźców, szczególnie z Jordanii, Iraku i Libanu. By ograniczyć negatywne skutki tego zjawiska, konieczna będzie dalsza pomoc humanitarna i rozwojowa dla tych państw ze strony UE, w tym Polski.