

# RAPORT PISM

Konflikt izraelsko-palestyński 2020

Rok złęgo przęłomu



CZERWIEC 2020

SARA NOWACKA | MICHAŁ WOJNAROWICZ | SZYMON ZARĘBA



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

# Konflikt izraelsko-palestyński 2020. Rok złego przełomu

Sara Nowacka | Michał Wojnarowicz | Szymon Zaręba

Redaktor  
Karol Wasilewski

Warszawa, czerwiec 2020 r.

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2020

Zdjęcie na okładce  
Shutterstock.com

Redakcja tekstu i korekta  
Marta Przyłuska-Brzostek

Redakcja techniczna i projekt okładki  
Dorota Dołęgowska

ISBN 978-83-66091-52-8 (e-book)

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa  
tel. (+48) 22 556 80 00, faks (+48) 22 556 80 99  
pism@pism.pl, www.pism.pl

# SPIS TREŚCI

Wnioski.....	5
Wstęp.....	7
Konflikt wczoraj .....	9
Etapy konfliktu .....	9
Proces pokojowy .....	12
Oslo I, Oslo II.....	12
Camp David.....	13
Arabska Inicjatywa Pokojowa .....	14
Kwartet Bliskowschodni .....	15
Inne inicjatywy pokojowe .....	16
Konflikt dziś .....	17
Donalda Trumpa wizja rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego.....	17
Sytuacja na terytoriach palestyńskich .....	19
Sytuacja polityczna w Palestynie.....	23
Sytuacja polityczna w Izraelu .....	24
Badania opinii publicznej .....	26
Działania podmiotów międzynarodowych .....	29
Unia Europejska.....	30
ONZ i sądownictwo międzynarodowe.....	31
Państwa na Bliskim Wschodzie .....	32
Inni aktorzy globalni.....	33
Polska.....	34
Konflikt jutro.....	35
Czynniki uprawdopodobniające i hamujące aneksję .....	35
Izraelski przekaz polityczny w sprawie aneksji .....	38
Ocena argumentacji izraelskiej .....	39
Argumenty prawne Izraela .....	40
Zakończenie.....	46



## WNIOSKI

- Konflikt izraelsko-palestyński jest jednym z najważniejszych procesów oddziałujących na sytuację polityczno-społeczną na Bliskim Wschodzie. Choć jego intensywność w ostatnich latach zmalała, w 2020 r. może dojść do przełomu. Wiąże się to z upublicznieniem inicjatywy pokojowej prezydenta USA Donalda Trumpa – tzw. planu Trumpa – i zapowiedzianą przez Izrael aneksją osiedli żydowskich na Zachodnim Brzegu.
- Wdrożenie planu Trumpa w obecnej formie jest skrajnie nieprawdopodobne. Wskazują na to brak zgody społeczności międzynarodowej i negatywny stosunek Palestyńczyków zarówno do samego planu, jak i do obecnej administracji USA. Ten ostatni czynnik uniemożliwia też jakiegokolwiek negocjacje, które mogłyby stanowić punkt wyjścia dla realizacji planu.
- Choć plan Trumpa nie zostanie zrealizowany, dał impuls izraelskiemu rządowi do opracowania projektu aneksji części Zachodniego Brzegu. Wola przeprowadzenia aneksji będzie silniejsza w związku z groźbą zmiany stanowiska amerykańskiej administracji, obecnie skrajnie przychylnego izraelskiej prawicy, w razie wyboru prezydenta z Partii Demokratycznej w listopadzie br. Jest bardzo prawdopodobne, że w najbliższym czasie dojdzie do aneksji przynajmniej najważniejszych osiedli izraelskich na Zachodnim Brzegu.
- Aneksja części Zachodniego Brzegu lub położonych tam osiedli żydowskich będzie naruszać prawo do samostanowienia narodu palestyńskiego, uznawane przez ONZ i zdecydowaną większość państw, w tym Polskę. W opinii społeczności międzynarodowej w ramach rozwiązania dwupaństwowego Palestyńczycy są uprawnieni do utworzenia własnego państwa na obszarze obejmującym Zachodni Brzeg i Strefę Gazy, ze Wschodnią Jerozolimą jako stolicą.
- Z faktu, że Izrael przejął w 1967 r. Zachodni Brzeg w wyniku działań podjętych w samoobronie, nie wynikają dla niego żadne dodatkowe uprawnienia. Obszar pozostaje terytorium okupowanym, na którym Izrael jako okupant musi przestrzegać międzynarodowego prawa humanitarnego. Aneksja Zachodniego Brzegu w całości lub części będzie usankcjonowaniem wieloletniej nielegalnej polityki przenoszenia tam izraelskiej ludności. Będzie też naruszać inne normy, m.in. zakazujące ograniczania praw ludności cywilnej terytorium okupowanego – w tym wypadku Palestyńczyków. Stan faktyczny, który stworzy aneksja, będzie prowadzić do dalszych naruszeń prawa humanitarnego, także ciężkich, stanowiących zbrodnie wojenne.
- Aneksja będzie też rażąco sprzeczna z utrwalonym w międzynarodowym prawie zwyczajowym zakazem uzyskiwania nabytków terytorialnych w wyniku użycia siły. Z uwagi na związane z nią naruszenia podstawowych praw człowieka i norm prawa humanitarnego nie można będzie również potraktować jej jako zgodnej z prawem międzynarodowym reakcji na – zarzucane przez Izrael stronie palestyńskiej – łamanie porozumień z Oslo, regulujących status Zachodniego Brzegu.
- Aneksja stworzy precedens do przywłaszczenia przez Izrael kolejnych palestyńskich terytoriów, które znajdowały się w jego granicach po 1967 r. Może to zniweczyć dotychczasowy dwupaństwowy model rozwiązania konfliktu, ponieważ Palestyńczycy nie będą chcieli zgodzić się na rozwiązanie, które stawia ich w jeszcze bardziej nieuprzywilejowanej sytuacji (wskutek kolejnych aneksji, stosowanych przez Izrael jako środek nacisku w kolejnych negocjacjach, Palestyńczycy musieliby się

godzić na ograniczanie terytorium ich przyszłego państwa). Doprowadzi to wśród ludności palestyńskiej i wspierającej ją społeczności międzynarodowej do wzrostu poparcia dla rozwiązania zakładającego powstanie demokratycznego państwa dwunarodowego. Jednak obecnie bardziej realną alternatywą dla tego scenariusza jest powstanie państwa dwunarodowego, w którym Palestyńczycy nie będą mieli równych praw, zatem niedemokratycznego, z panującą segregacją religijno-etniczną.

- W wypadku aneksji nie dojdzie do otwartego konfliktu państw arabskich i Izraela, na co wskazują postępująca normalizacja ich wzajemnych stosunków, a także interesy w relacjach z USA. Jednak opinia społeczeństw arabskich na temat Izraela i ich krytyczny stosunek do bliskich relacji arabskich reżimów z rządem Netanjahu oznaczają prawdopodobny wybuch niepokojów społecznych i masowych protestów w tych państwach. Podobnych reakcji należy spodziewać się ze strony Palestyńczyków, którzy jako bardzo prawdopodobną konsekwencję aneksji przewidują wybuch trzeciej intifady.
- W interesie państw i organizacji międzynarodowych, które opowiadają się za porządkiem opartym na prawie międzynarodowym, leży stanowczy sprzeciw wobec ewentualnej aneksji i odmowa jej uznania. Jest wskazane, aby Polska i Unia Europejska zintensyfikowały działania dyplomatyczne w celu zapobieżenia jej, a gdyby do niej doszło – zadeklarowały, że jej nie uznają. W tym drugim wypadku UE powinna także rozważyć wzmocnienie egzekwowania norm dotyczących oznakowania produktów pochodzących z osiedli, a także uzależnienie rozwoju współpracy z Izraelem od poszanowania praw Palestyńczyków na obszarach anektowanych. Jednocześnie UE, w obliczu aneksji oraz malejących wraz z nią szans na powodzenie rozwiązania dwupaństwowego, powinna wszcząć dialog z Autonomią Palestyńską na temat formuły dalszej współpracy finansowej i politycznej.



## WSTĘP

Konflikt izraelsko-palestyński jest jednym z najważniejszych procesów polityczno-społecznych Bliskiego Wschodu. W literaturze jest opisywany jako „konflikt bliskowschodni”, a próby wypracowania kompromisu jako „bliskowschodni proces pokojowy”. Umiędzynarodowienie konfliktu izraelsko-palestyńskiego jest zarazem jednym z podstawowych problemów, które utrudniają jego rozwiązanie. Od dekad wiele państw jest zaangażowanych w ten konflikt, rozpoznawalny także przez społeczeństwa poza Bliskim Wschodem. Proizraelska polityka USA, kluczowego zewnętrznego aktora i najważniejszego mediatora w tym sporze, wpływająca nie tylko na kształt konfliktu i procesu pokojowego, lecz także na wewnętrzną politykę Palestyny i sąsiednich państw arabskich, uniemożliwiła prowadzenie dialogu, w którym Izrael i Palestyna miałyby równą pozycję.

Konflikt przez lata ewoluował. Choć jego istota pozostała stała – kontrola nad terytorium dawnego brytyjskiego mandatu Palestyny, o wielkości w przybliżeniu odpowiadającej województwu mazowieckiemu (ok. 28 tys. km<sup>2</sup>) i o kluczowym znaczeniu dla tożsamości obu narodów, zmieniały się uwarunkowania społeczne, motywacje zaangażowanych stron czy kontekst międzynarodowy. Łatwo wskazać najważniejsze daty tego konfliktu, związane najczęściej z kolejnymi wybuchami przemocy, rzadziej z wydarzeniami zbliżającymi do pokoju. Za następną znaczącą datę wielu obserwatorów uznaje rok 2020. Jest to związane z tzw. inicjatywą pokojową prezydenta USA Donalda Trumpa, która została oficjalnie zaprezentowana 28 stycznia. Plan – przedstawiany przez amerykańską administrację jako optymalne rozwiązanie konfliktu – pogłębi izraelsko-palestyńską przepaść.

Czynnikiem, który w szczególności może zmienić dynamikę konfliktu w bieżącym roku, jest zadeklarowana przez Izrael wola aneksji części okupowanego Zachodniego Brzegu, gdzie znajdują się osiedla żydowskie. Przyszłość tych osiedli zawsze stanowiła główny punkt sporu, który miał zostać rozwiązany podczas negocjacji między stronami. Obecny rząd Izraela, kierowany przez Benjamina Netanjahu, korzystając z przyzwolenia administracji USA, chce działać jednostronnie, traktując „rozszerzenie suwerenności” na osiedla jako uznanie stanu posiadania, z którego Izrael i tak nigdy by nie zrezygnował. Sprzeciw strony palestyńskiej, wspieranej przez większość państw członkowskich ONZ, sprawia, że aneksja może doprowadzić do załamania i tak złych stosunków izraelsko-palestyńskich i uniemożliwienia dwupaństwowego rozwiązania konfliktu. W rezultacie spór wszedłby na nowy, nieprzewidywalny poziom.

Celem niniejszego raportu jest przybliżenie genezy i obecnego stanu konfliktu izraelsko-palestyńskiego w obliczu zapowiedzi dotyczących aneksji osiedli żydowskich na Zachodnim Brzegu. Raport składa się z trzech części prezentujących historyczny zarys konfliktu („Konflikt wczoraj”), obecny kształt relacji między Palestyną i Izraelem z uwzględnieniem międzynarodowego zaangażowania w kształtowanie procesu bliskowschodniego („Konflikt dziś”) i scenariusz rozwoju sytuacji z uwzględnieniem izraelskiej aneksji terenów Zachodniego Brzegu („Konflikt jutro”). „Konflikt wczoraj” kompleksowo opisuje genezę konfliktu bliskowschodniego, jego kolejne etapy oraz inicjatywy pokojowe. Druga część opisuje dysproporcje sił między Palestyną i Izraelem, wskazując jednocześnie, jak trudny do rozwiązania spór wpływa na jakość życia Palestyńczyków. Dodatkowo zawiera ona zestawienie wyników badań socjologicznych przeprowadzonych wśród ludności palestyńskiej i izraelskiej na temat istoty konfliktu i jego przyszłości. Dwie pierwsze części prowadzą do zawartych w „Konflikcie jutro” wniosków i perspektyw dotyczących

możliwości dalszych działań na rzecz dwupaństwowego rozwiązania sporu między Izraelem i Palestyną, jak również wzrostu popularności idei powstania jednego państwa w miejsce Palestyny i Izraela. Opracowanie nie aspiruje do całościowego opisu złożonej problematyki, jego celem jest przede wszystkim dostarczenie polskiemu czytelnikowi jak najaktualniejszego i najpełniejszego obrazu sytuacji.

## KONFLIKT WCZORAJ

**Konflikt izraelsko-palestyński to spór terytorialny pomiędzy dwoma narodami, palestyńskim i żydowskim, o obszar uważany przez obie grupy za historyczną ojczyznę.** Zapoczątkowana w drugiej połowie XIX w. przez ruch syjonistyczny i motywowana europejskim antysemityzmem emigracja Żydów do Palestyny, wówczas części Imperium Osmańskiego, zaczęła szybko generować napięcia z lokalną ludnością muzułmańską. Zintensyfikowały się one wraz z zakończeniem I wojny światowej i objęciem dawnych ziem osmańskich mandatem Ligi Narodów – w przypadku Palestyny zarządzanym przez Wielką Brytanię<sup>1</sup>. Aspiracje ludności żydowskiej do stworzenia niepodległego państwa zostały uznane m.in. w deklaracji Balfoura z 1917 r. i podczas konferencji w San Remo w 1920 r.<sup>2</sup> Rywalizacja rosnącej liczby migrantów żydowskich z krystalizującym się arabskim ruchem narodowym (reprezentującym różne prądy i wizje państwowości<sup>3</sup>) trwała przez cały okres brytyjskiego mandatu, skutkując cyklicznymi wybuchami przemocy (m.in. w 1929 r. w Hebronie) i otwartym konfliktem zbrojnym w latach 1936–1939. Już wtedy najbardziej realistyczną ideą rozwiązania konfliktu stał się podział mandatu na terytorium żydowskie i arabskie.

### ETAPY KONFLIKTU

Początek konfliktu izraelsko-palestyńskiego we współczesnej odsłonie stanowią lata 1947–1949 r. **Kwestią przyszłości tego obszaru zajęła się nowo utworzona ONZ, której Zgromadzenie Ogólne w rezolucji nr 181 zaproponowało podział mandatu na państwo żydowskie i arabskie, z Jerozolimą pod zarządem międzynarodowym<sup>4</sup>.** Przyjęcie rezolucji (zaakceptowanej przez ruch syjonistyczny, a zanegowanej przez stronę arabską) zaostriżyło trwający konflikt między obiema grupami do poziomu lokalnej wojny domowej. 14 maja 1948 r., w dniu wygaśnięcia mandatu brytyjskiego, bazując na rezolucji nr 181, strona żydowska ogłosiła niepodległość państwa Izrael. W następstwie doszło do inwazji wojsk państw arabskich – Egiptu, Jordanii, Libanu, Syrii i Iraku – na dawne terytorium mandatu. Działania zbrojne zakończyły się 10 marca 1949 r. Izraelowi udało się odeprzeć atak, a linie zawieszenia broni stały się *de facto* granicami nowego niepodległego państwa żydowskiego (tzw. zielona linia). **W efekcie pod izraelską kontrolą znalazło się 78% dawnego**

<sup>1</sup> System mandatowy Ligi Narodów opierał się na założeniu, że niektóre ludy zamieszkujące kolonie i terytoria zamorskie były niezdolne do samodzielnego rządzenia się i wymagały „opieki” państw rozwiniętych, tzw. mandatariuszy. Terytoria zamieszkane przez te ludy podzielono na tzw. mandaty trzech typów: A, B i C. Palestyna stanowiła mandat typu A, a więc była uważana za terytorium stosunkowo wysoko rozwinięte i przygotowywane do uzyskania niepodległości.

<sup>2</sup> Deklaracja Balfoura – list brytyjskiego ministra spraw zagranicznych lorda Balfoura z 2 listopada 1917 r. do lorda Rothschilda, przedstawiciela Federacji Syjonistycznej, wyrażający poparcie rządu Wielkiej Brytanii dla utworzenia żydowskiej „siedziby narodowej” na terytorium Palestyny. Deklaracja zakładała jednocześnie, że realizacja tego celu nie może się przyczynić do naruszenia praw obywatelskich i religijnych społeczności nieżydowskich żyjących w Palestynie. Konferencja w San Remo była spotkaniem zwycięskich aliantów po I wojnie światowej, którego celem było określenie podziału mandatowego dawnych osmańskich terytoriów na Bliskim Wschodzie.

<sup>3</sup> J. Jarząbek, *Palestyńczycy na drodze do niepodległości, Rozwój, przemiany i kryzys ruchu narodowego*, Trio, 2012, s. 20–25.

<sup>4</sup> Rezolucja nr 181 uchwaliła plan podziału Palestyny, który miał zostać wdrożony przez specjalnie powołaną komisję. W skład przewidzianego przez nią państwa arabskiego miały wejść: część zachodniej Galilei, Samaria i Judea (obszar zbliżony do obecnego Zachodniego Brzegu, ale rozleglejszy na zachód i południe), miasto Jaffa oraz pas ziemi wzdłuż Morza Śródziemnego (obszar nieco szerszy na północ i wschód od obecnej Strefy Gazy) i pas ziemi wzdłuż granicy z Egiptem. Ziemie te obejmowały ok. 43% terytorium mandatu Palestyny i były zamieszkane przez ok. 70% jej ludności. 1% terytorium mandatu, zamieszkane w niemal równych proporcjach przez ludność żydowską i arabską, miało stanowić wydzielone miasto Jerozolima wraz z otaczającymi wsiami i miastami, m.in. Betlejem, poddane zarządowi ONZ początkowo na 10 lat. Państwo żydowskie miało objąć pozostałe ok. 56% terytorium mandatu, zamieszkane przez ok. 30% ludności Palestyny. Wszystkie trzy części miały być połączone unią gospodarczą, na którą miały się składać m.in. wspólne cła i system walutowy.

**mandatu Palestyny**<sup>5</sup>. Strona arabska utrzymała dwa obszary: Jordania – Zachodni Brzeg Jordanu wraz z Jerozolimą Wschodnią, Egipt – Strefę Gazy. Wojna w 1948 r. wiązała się też z kluczowymi dla omawianego konfliktu zmianami demograficznymi. W efekcie działań zbrojnych, zarówno celowych ataków izraelskich na miejscowości palestyńskie, jak i wezwień państw arabskich do ewakuacji, ok. 700 tys. osób opuściło miejsca zamieszkania<sup>6</sup>. **Dla Palestyńczyków to wydarzenie, zwane Nakba (arab. katastrofa), stanowi fundament tożsamości narodowej i najważniejszy punkt odniesienia w relacjach z Izraelem.** Na poziomie międzynarodowym zapoczątkowało ono palestyńskie uchodźstwo<sup>7</sup>.

Konflikt izraelsko-palestyński od 1949 r. przechodził różne fazy. W pierwszej stanowił część szerszego konfliktu Izraela ze światem arabskim. Wsparcie dla Palestyńczyków i prowadzonej przez nich walki zbrojnej (np. ataków transgranicznych tzw. fedainów) było narzędziem w polityce państw regionu, m.in. Egiptu czy Syrii. Nie doszło jednak do prób utworzenia trwałego państwa palestyńskiego na terenach zajętych przez Egipt i Jordanię. W Strefie Gazy funkcjonował formalnie do 1959 r. w pełni zależny od Egiptu Rząd Wszchepalestyński. Z kolei Zachodni Brzeg został anektowany przez królestwo Transjordanii (od 1949 r. Jordania)<sup>8</sup>. Jednocześnie zawiązywały się palestyńskie organizacje polityczne deklarujące konieczność zbrojnego wyzwolenia Palestyny, m.in. partia Fatah założona przez Jasera Arafata w Kuwejcie w 1958 r. W 1964 r. z inicjatywy Ligi Państw Arabskich (LPA) utworzona została Organizacja Wyzwolenia Palestyny (OWP) mającą zrzeszać różne palestyńskie podmioty oraz stanowić oficjalną reprezentację (w tym międzynarodową) narodu palestyńskiego. Dominującą rolę w organizacji przejął w krótkim czasie Fatah.

Drugą fazę konfliktu stanowią wydarzenia 1967 r. W następstwie wzrastającego napięcia w relacjach z państwami ościennymi, przede wszystkim z Egiptem, Izrael zdecydował się na wojnę prewencyjną przeciw arabskim sąsiadom. Rozpoczęta 5 czerwca 1967 r. trwała sześć dni i zakończyła się izraelskim zwycięstwem – przejściem kontroli nad półwyspem Synaj, Wzgórzami Golan i najważniejszymi dla relacji izraelsko-palestyńskich Zachodnim Brzegiem z Jerozolimą Wschodnią i Strefą Gazy. **W efekcie Izrael stał się okupantem kontrolującym ok. 1 mln – 1,4 mln Palestyńczyków zamieszkujących te terytoria**<sup>9</sup>. Rząd Izraela nie zdecydował się wówczas na formalne rozszerzenie suwerenności nad nimi ani na ich podział, chcąc m.in. utrzymać możliwość negocjacji z Jordanią i obawiając się zmiany demograficznej struktury Izraela. **Do opuszczenia zajętych terytoriów wezwała Rada Bezpieczeństwa ONZ w rezolucji nr 242**, która stała się podstawą zasady „ziemia za pokój”<sup>10</sup>. Kontrowersje wśród członków RB ONZ budziła interpretacja fragmentu rezolucji dotyczącego wycofania

<sup>5</sup> D. Madeyska, *Historia współczesna świata arabskiego*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 2008 r., s. 11.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Definicja palestyńskiego uchodźcy przyjęta przez Agencję Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA) brzmi następująco: „każdy człowiek, który posiadał miejsce zamieszkania na terytorium mandatowym Palestyny między 1 czerwca 1946 a 15 maja 1948 r., oraz który stracił zarówno dom, jak i środki do życia w wyniku wojny arabsko-izraelskiej w 1948 roku”. Również potomkowie uchodźców mają prawo do zarejestrowania się jako uchodźcy palestyńscy, z kolei tylko uchodźcy mieszkający w jednym z pięciu rejonów, w których Agencja prowadzi działania, mogą korzystać z jej pomocy. Kontrowersje budzi dziedziczność statusu uchodźcy nadawanego przez UNRWA, który jest automatycznie przekazywany potomkom. W konsekwencji Izrael oskarża politykę UNRWA o bezprecedensowość i utrwalanie statusu uchodźcy. Jednak według informacji opublikowanej przez UNRWA „Zgodnie z prawem międzynarodowym i zasadą jedności rodziny dzieci uchodźców i ich potomków są również uważane za uchodźców, dopóki nie zostanie znalezione trwałe rozwiązanie”, zob. *Uchodźca palestyński*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, [www.unic.un.org/pl/unrwa/uchodzca.php](http://www.unic.un.org/pl/unrwa/uchodzca.php).

<sup>8</sup> Jordanijska aneksja została uznana *de iure* (a więc w sposób pełny i nieodwołalny) wyłącznie przez Wielką Brytanię i Irak. Część źródeł podaje, że uznały ją też USA i Pakistan, ale brak na to jednoznacznych dowodów.

<sup>9</sup> *Population and Demographic Developments in the West Bank and Gaza Strip until 1990*, Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju, 1994 r.

<sup>10</sup> Formuła „ziemia za pokój” zakładała, że w zamian za wycofanie się Izraela z terytoriów, które okupował od 1967 r., sąsiadujące z nim państwa zrzekną się wobec niego roszczeń terytorialnych i zawrą z nim traktaty pokojowe.

się Izraela. ZSRR opowiadał się za opuszczeniem przez Izrael wszystkich terytoriów zajętych w wyniku wojny, zaś USA i Wielka Brytania uważały, że rezolucja nie definiuje dokładnie obszarów, z których izraelskie wojska mają się wycofać.

Stosunki izraelsko-palestyńskie po 1967 r. były kreowane przez **dwie główne procesy. Pierwszym była intensyfikacja akcji zbrojnych i terrorystycznych organizacji palestyńskich** (np. uprowadzenia samolotów pasażerskich, zamordowanie 11 izraelskich sportowców w trakcie Igrzysk Olimpijskich w Monachium w 1972 r.). Ich celem było wymuszenie ustępstw ze strony Izraela i zwrócenie uwagi świata na sytuację Palestyńczyków. Był to czas umocnienia się Fatahu jako głównej palestyńskiej siły politycznej, dominującej w OWP. Jej szefem i „twarzą” palestyńskich działań był Jaser Arafat. OWP prowadziła również aktywną działalność dyplomatyczną, dzięki której została m.in. uznana za reprezentację narodu palestyńskiego i otrzymała status obserwatora w ONZ. Okres po 1967 r. to również czas najmocniejszego oddziaływania konfliktu izraelsko-palestyńskiego i działań OWP na sytuację w regionie Bliskiego Wschodu (podobnie jak podczas procesu pokojowego w latach 90.). Bezpośrednie skutki obejmowały m.in. destabilizację wewnętrzną Jordanii i Libanu oraz embargo naftowe państw OPEC po wojnie Jom Kipur. Po tym konflikcie RB ONZ wydała rezolucję nr 338, w której ponowiła wezwanie Izraela do zwrotu okupowanych terenów<sup>11</sup>.

**Drugim procesem był początek osadnictwa żydowskiego na Zachodnim Brzegu** (w mniejszym stopniu w Strefie Gazy), wobec którego Żydzi używali nazewnictwa biblijnego – Judea i Samaria. Inicjatorem procesu były środowiska religijno-nacjonalistyczne, dla których przejęcie kontroli nad kolebką żydowskiej cywilizacji oznaczało realizację „dziejowej misji”. Rząd Izraela, postrzegając osadników również w kategoriach wzmacniania bezpieczeństwa państwa (w szczególności dotyczyło to ośrodków przy granicy z Jordanią), nie przeciwstawiał się zwiększaniu żydowskiej obecności na terytoriach palestyńskich, udzielając też osadnikom bezpośredniego wsparcia<sup>12</sup>. Impulsem dalszego rozwoju ruchu osadniczego stała się wojna Jom Kipur w 1973 r.<sup>13</sup> oraz zwycięstwo wyborcze prawicy w Izraelu w 1977 r., kończące przeszło 30-letnią dominację polityczną Partii Pracy. Rząd Likudu kierowany przez Menachema Begin uczynił ze wsparcia dla osiedli na Zachodnim Brzegu jeden z kluczowych elementów polityki, utrzymany również w okresie współrządzenia z lewicą w ramach rządu jedności narodowej w latach 80. W 1980 r. Izrael przeprowadził formalną aneksję Wschodniej Jerozolimy, co zostało skrytykowane i niezaakceptowane przez społeczność międzynarodową.

Kolejnym historycznym momentem dla konfliktu stał się **wybuch intifady na terytoriach palestyńskich** pod koniec 1987 r. Spontaniczne powstanie obejmowało różne formy protestu, cywilnego nieposłuszeństwa, strajków oraz starć z izraelską armią i służbami porządkowymi. **Pierwsza intifada** zmieniła dynamikę konfliktu, przenosząc środek ciężkości ze zwalczania działań terrorystycznych (w tym poza granicami) na próby stabilizacji terytoriów kontrolowanych przez Izrael. **Intifada skutkowała też zmianą międzynarodowego odbioru**

<sup>11</sup> Rezolucja nr 338 Rady Bezpieczeństwa ONZ, 22 października 1973 r., unscr.com

<sup>12</sup> Symptomatyczny był początek osadnictwa żydowskiego w Hebronie, który miał miejsce kilka miesięcy po rozpoczęciu przez Izrael okupacji Zachodniego Brzegu w 1967 r. i był związany z wartością symboliczną Hebronu – miejsca pochówku biblijnego Abrahama i jego rodziny. W 1968 r. grupa religijnych nacjonalistów otrzymała pozwolenie Sił Obronnych Izraela na świętowanie Paschy w hotelu w Hebronie, jednak gdy dotarli do miasta, oświadczyli, że przybyli „odnowić” żydowską obecność w tym mieście (zostali też potajemnie uzbrojeni przez oficera wojsk izraelskich). Kilka miesięcy później rząd Izraela zdecydował o utworzeniu żydowskiej osady w mieście, pozorując budowę o przeznaczeniu militarnym. Zabieg ten utworzył precedens, który był (i jest) wykorzystywany do budowy osiedli żydowskich na terenie Zachodniego Brzegu, zob. I. Black, *Enemies and Neighbours. Arabs and Jews in Palestine and Israel, 1917–2017*, Penguin Random House UK, 2017, s. 209–210.

<sup>13</sup> Wojna rozpoczęła się w dzień święta żydowskiego Jom Kipur atakiem wojsk egipskich i syryjskich na Izrael. Choć element zaskoczenia pozwolił początkowo odnieść sukces państwu arabskiemu, armia izraelska doprowadziła do wycofania wojsk z zajętych terytoriów (Wzgórza Golan, półwysep Synaj). Wojna zakończyła się w 1974 r.

**Izraela – unaoczniając dysproporcję sił i podważając jego wizerunek strony defensywnej.** Z późniejszej perspektywy istotne okazały się też inne działania towarzyszące intifadzie, m.in. powstanie Hamasu (w 1987 r.)<sup>14</sup>, rezygnacja przez Jordanię z roszczeń terytorialnych do Zachodniego Brzegu i ogłoszenie przez OWP niepodległości Palestyny (1988 r.).

## PROCES POKOJOWY

Podjęcie rozmów było możliwe dzięki uelastycznieniu stanowisk Izraela i OWP, na co wpłynęło **zwycięstwo kierowanej przez USA koalicji antyirackiej w pierwszej wojnie w Zatoce Perskiej oraz zakończenie zimnej wojny, które doprowadziło do upadku ZSRR – głównego patrona OWP wśród mocarstw.** W konflikcie między reżimem Saddama Husajna i Kuwejtem palestyńskie kierownictwo – reprezentowane przez Arafata – poparło agresję Iraku. Spotkało się to z ostrą reakcją państw arabskich wspierających sprawę palestyńską, a także podkopało i tak osłabioną polityczną siłę OWP. Z kolei izraelski rząd kierowany przez Icchaka Szamira potrzebował amerykańskiego wsparcia finansowego, by móc przyjąć rosnącą falę imigrantów żydowskich z ZSRR.

## Najważniejsze inicjatywy pokojowe

### Oslo I, Oslo II

W Madrycie w 1991 r. odbyła się konferencja inicjująca bliskowschodni proces pokojowy z udziałem Izraela i państw arabskich, w tym z przedstawicielami palestyńskimi reprezentowanymi przez Jordanię. Początkowo izraelski rząd podchodził z nieufnością do nowego procesu, ale zmianę przyniosła **wygrana w wyborach w 1992 r. Partii Pracy, kierowanej przez Icchaka Rabina, który osiłą przekaz polityczny uczynił właśnie obietnicę pokoju z sąsiadami.**

Izrael i OWP, obok oficjalnych negocjacji prowadzonych pod auspicjami USA, utworzyły tajny kanał dyplomatyczny. Rozmowy toczyły się w stolicy Norwegii Oslo i doprowadziły w 1993 r. do wypracowania historycznego kompromisu, opartego na zasadzie „ziemia za pokój”<sup>15</sup>, zgodnie z rezolucjami RB ONZ. W zamian za stopniowe opuszczanie terytoriów palestyńskich przez Izrael OWP zobowiązywała się do zaprzestania przemocy wymierzonej w ten kraj. **Pierwsze z podpisanych porozumień (tzw. Oslo I), poprzedzone wzajemnym uznaniem się Izraela i OWP, zakładało wyrzeczenie się przez OWP działań zbrojnych jako metody realizacji celów politycznych i kontynuację negocjacji pokojowych na podstawie rezolucji RB 242 i 338.** Kolejnym krokiem było porozumienie Gaza–Jerycho ustanawiające formalnie Autonomię Palestyńską (AP). Na mocy kolejnego (1995 r., tzw. Oslo II), terytoria palestyńskie zostały podzielone na trzy kategorie, nazwane A, B, i C. Terytoria typu A, obejmujące największe ośrodki miejskie na Zachodnim Brzegu i Strefę Gazy, miały znaleźć się pod pełnym zarządkiem władz palestyńskich. Na terytoriach typu B kontrola miała być dzielona między Palestyńczyków (administracja cywilna) a Izrael (obszar bezpieczeństwa). Z kolei terytoria typu C – największe powierzchniowo (60% Zachodniego Brzegu) – miały znaleźć się pod pełnym zarządkiem izraelskim. Porozumienie Oslo II regulowało też zasady

<sup>14</sup> Od 1935 r. na terytorium Palestyny działało Bractwo Muzułmańskie, którego członkowie przeciwstawiali się powstaniu Izraela i uczestniczyli w zbrojnych atakach przeciwko niemu. Po 1967 r. Bractwo prowadziło działania, wykorzystując meczety i Centrum Islamskie, potajemnie zbierało członków, utrzymując pozory organizacji społecznej. Bractwo było finansowane przez państwa Zatoki Perskiej oraz, co ciekawe, wspierane przez Izrael, którego celem było utworzenie przeciwwagi dla świeckich, nacjonalistycznych organizacji palestyńskich. Wraz z rozpoczęciem pierwszej intifady organizacja przekształciła się w Muzułmański Ruch Oporu (Hamas).

<sup>15</sup> Wzorem skutecznego wdrożenia tej zasady był podpisany w 1979 r. pokój między Izraelem i Egiptem.

wzajemnych relacji między nowym podmiotem a Izraelem, m.in. w zakresie gospodarki i finansów. **Ustanowienie AP miało być rozwiązaniem przejściowym, stabilizującym sytuację na terytoriach palestyńskich i tworzącym warunki do negocjowania tzw. kwestii końcowych.** Należały do nich ostateczny przebieg przyszłej granicy między państwami, status uchodźców (rozwiązanie kwestii „prawa powrotu”), status Jerozolimy i miejsc świętych, przyszość osiedli żydowskich oraz ustalenia dotyczące bezpieczeństwa.

Izraelsko-palestyński proces pokojowy był jednak kontestowany. Uznanie Izraela zostało odrzucone przez ugrupowania fundamentalistyczne, przede wszystkim Hamas i Palestyński Islamski Dżihad, które kontynuowały kampanię terrorystyczną przy wykorzystaniu zamachów bombowych (od 1994 r. również samobójczych<sup>16</sup>). Brak zapowiadanej przez Rabina stabilizacji i gwałtowne obniżenie poczucia bezpieczeństwa wśród Izraelczyków wzmacniało politycznie prawicę. Likud, kierowany wówczas przez Benjamina Netanjahu, argumentował, że ustępstwa wobec Palestyńczyków są zachętą do dalszych ataków i stanowią krytyczne zagrożenie dla istnienia państwa. Protesty przeciwko rządowi Rabina były coraz silniejsze, a jego porozumienie z Palestyńczykami zostało uznane za zdradę przez izraelskie środowiska religijne. Szczególnie mocno zmobilizowali się osadnicy, odrzucając jakiegokolwiek ustępstwa. To właśnie działania ekstremistów z tych grup doprowadziły do szczególnie dramatycznych wydarzeń – masakry w Hebronie w 1994 r., gdy osadnik Baruch Goldstein zamordował 29 Palestyńczyków, oraz zabójstwa premiera Rabina, lidera izraelskiego obozu pokojowego, dokonanego przez żydowskiego radykała Jigala Amira w listopadzie 1995 r.

## Camp David

W drugiej połowie lat 90. proces pokojowy utracił impet. W negocjacjach prowadzonych przez rząd Benjamina Netanjahu (premier Izraela w latach 1996–1999) pod auspicjami USA największymi przeszkodami pozostały podkreślana przez stronę palestyńską rozbudowa osiedli żydowskich i nieskuteczność struktur palestyńskich w zapewnieniu bezpieczeństwa. W 1999 r. upadła rządowa koalicja w Izraelu, a po wyborach wygranych przez Partię Pracy premierem został Ehud Barak, który zapowiedział doprowadzenie negocjacji z Palestyńczykami do końca.

Krótkotrwałe rządy Baraka (od czerwca 1999 r. do marca 2001 r.) i podjęcie w 2000 r. rozmów w Camp David w USA stanowiły kulminację procesu pokojowego. Negocjacje były momentem, gdy strony były najbliższe porozumienia, a uwarunkowania międzynarodowe wciąż wystarczająco sprzyjające dla wdrożenia kompromisu. Najdalsze propozycje Baraka miały zakładać utworzenie zdemilitaryzowanego państwa palestyńskiego docelowo na terytorium ponad 90% Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy, w tym z Jerozolimą Wschodnią ze Wzgórzem Świątynnym. Izrael miał zaś inkorporować terytoria osiedli, gdzie mieszkała większość osadników. Dopuszczony był powrót części uchodźców (ok. 100 tys.), a międzynarodowy fundusz miał umożliwić absorpcję oraz kompensację dla pozostałych. Plan został jednak odrzucony przez Jasera Arafata. Najważniejszym powodem była jego niezgoda na palestyńską kontrolę (sprawowaną we współpracy z arabskimi sąsiadami) jedynie nad muzułmańską i chrześcijańską częścią Starej Jerozolimy oraz nad Wzgórzem Świątynnym. Ponadto zarówno Arafatowi, jak i Barakowi brakowało silnej pozycji politycznej (Barak utracił większość koalicyjną w przededniu szczytu), a palestyńscy negocjatorzy zarzucali amerykańskiej administracji zajmowanie proizraelskiego stanowiska. Bezskuteczną próbą

<sup>16</sup> Zamach na autobus w mieście Afula, w którym zginęło 8 Izraelczyków, Hamas ogłosił odwetem za masakrę w Hebronie. Autorem 68,4% zamachów samobójczych przeprowadzonych w latach 1993–1999 był Hamas, zob. T. Chen, *Exploration of the Hamas Suicide Attacks*, „Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)” 2012, nr 2, s. 107.

powrotu do negocjacji było przedłożenie w grudniu 2000 r. przez dyplomację amerykańską tzw. parametrów Clintona<sup>17</sup> – założeń mających stanowić podstawę do wznowienia negocjacji.

**Fiasko negocjacji w Camp David oznaczało klęskę polityczną Baraka oraz podważenie perspektyw pokojowego rozwiązania konfliktu.** Otworzyło to przestrzeń do intensyfikacji przemocy i siłowego wymuszenia ustępstw na Izraelu. Impulsem dla eskalacji stała się prowokacyjna wizyta na Wzgórzu Świątynnym we wrześniu 2000 r. ówczesnego lidera opozycji i jednego z najważniejszych polityków izraelskiej prawicy – Ariela Szarona. Zamieszki wywołane wizytą uznaje się za **początek drugiej intifady – tzw. intifady al-Aksa**. W przeciwieństwie do pierwszego powstania nie miała charakteru spontanicznego, ale stanowiła element kampanii wspieranej pośrednio przez struktury siłowe AP. W Izraelu symbolem trwającej do 2005 r. fali wzajemnej przemocy były samobójcze zamachy bombowe na środki transportu i miejsca użyteczności publicznej, zaś dla Palestyńczyków – brutalne pacyfikacje przeprowadzane przez armię izraelską. W 2002 r., wobec utrzymującej się fali ataków, Szaron (od marca 2001 r. premier) **zadekretował operację „Tarcza Obronna”** – uderzenie na najważniejsze palestyńskie miasta na Zachodnim Brzegu w celu zniszczenia zaplecza ataków. Jednocześnie od 2003 r. rozpoczęto wznoszenie bariery (muru) mającego odseparować terytoria palestyńskie od Izraela i uniemożliwić prowadzenie dalszych ataków z Zachodniego Brzegu. Linia muru wielokrotnie wciniała się lub zajmowała tereny należące do ludności palestyńskiej, niszcząc tkankę społeczną i uniemożliwiając mieszkańcom pracę i naukę. Choć Izrael podkreślał, że bariera pozostaje konstrukcją tymczasową, dla władz i części społeczeństwa stanowiła wyraz polityki faktów dokonanych i braku możliwości ustępstw terytorialnych<sup>18</sup>. Za koniec drugiej intifady najczęściej podaje się szczyt w Szarm el-Szejk 8 lutego 2005 r., gdy premier Szaron i następca zmarłego w listopadzie 2004 r. Arafata – Mahmud Abbas – porozumieli się w sprawie zakończenia konfrontacji.

## Arabska Inicjatywa Pokojowa

**Wybuch drugiej intifady, choć osłabił wiarygodność obozu pokojowego i podkopał idee „ziemia za pokój” i rozwiązania dwupaństwowego, nie zatrzymał całkowicie inicjatyw dyplomatycznych dotyczących konfliktu izraelsko-palestyńskiego.** Były one jednak kontynuowane w kontekście kolejnej fundamentalnej zmiany uwarunkowań wywołanej atakami al-Kaidy na World Trade Center 11 września 2001 r. Stany Zjednoczone rozpoczęły „wojnę z terroryzmem” przede wszystkim na terytorium Bliskiego Wschodu, a Izrael stał się integralną częścią globalnej koalicji antyterrorystycznej. W nowych uwarunkowaniach arabscy sojusznicy Stanów Zjednoczonych (przede wszystkim Arabia Saudyjska) musieli uwiarygodnić się w oczach nowej administracji, utrzymując jednocześnie poparcie dla sprawy palestyńskiej. W tym kontekście należy interpretować **tzw. Arabską Inicjatywę Pokojową popartą przez wszystkich członków Ligi Państw Arabskich i Organizację Współpracy Islamskiej**

<sup>17</sup> Zgodnie z założeniami tzw. parametrów Clintona miało powstać państwo palestyńskie zawierające 94–96% Zachodniego Brzegu; Izrael miał anektować istniejące wówczas osiedla z 80% ich populacji; we wschodniej Jerozolimie obszary arabskie miała kontrolować Palestyna, a żydowskie – Izrael. Sytuację w Dolinie Jordanu miały tymczasowo monitorować środowisko międzynarodowe i Izrael, a w dalszej perspektywie miały powstać trzy kontrolowane przez Izrael „stacje wczesnego ostrzegania”; Palestyna miała sprawować suwerenność nad własną przestrzenią powietrzną, a uchodźcy – powrócić do państwa palestyńskiego. Parametry nie uwzględniały Strefy Gazy, ale Clinton oświadczył 7 stycznia 2001 r., że państwo palestyńskie obejmie również to terytorium.

<sup>18</sup> W wydanej na wniosek Zgromadzenia Ogólnego ONZ opinii doradczej z 2004 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że budowa przez Izrael muru na okupowanych terytoriach palestyńskich była sprzeczna z prawem międzynarodowym. Stwierdził, że Izrael powinien wstrzymać jego budowę i zniszczyć jego części zbudowane na tych terenach oraz zrekompensować szkody spowodowane jego konstrukcją. Stwierdził też, że pozostałe państwa miały obowiązek nieuznawania nielegalnej sytuacji będącej skutkiem budowy muru i powstrzymania się od pomagania Izraelowi w jej utrzymaniu.



(OWI). Zakładała ona zawarcie pokoju i ustanowienie relacji dyplomatycznych między państwami należącymi do LPA i OWI pod warunkiem wycofania się Izraela z terytoriów okupowanych do granicy sprzed 1967 r., uznania przez niego suwerennego państwa palestyńskiego ze stolicą we Wschodniej Jerozolimie i zezwolenia na powrót palestyńskich uchodźców.

### Kwartet Bliskowschodni

W 2001 r. przedstawiciele UE, ONZ, Rosji i USA spotkali się z Jaserem Arafatem, by wyrazić poparcie dla jego działań na rzecz wstrzymania ognia i reform systemu bezpieczeństwa w Palestynie. W kolejnym roku przedstawiciele tych samych podmiotów spotkali się ponownie w Madrycie, by wezwać do wdrożenia zawieszenia broni na warunkach wynegocjowanych wcześniej przez rząd USA. Jednocześnie uczestnicy spotkania zgodzili się na uformowanie stałego forum współpracy – **Kwartetu Bliskowschodniego, którego celem miało być wspieranie negocjacji pokojowych między Izraelem a Palestyną. W 2003 r. Kwartet przedstawił Mahmudowi Abbasowi plan pokojowy, tzw. mapę drogową**, odwołujący się do dokumentu przygotowanego przez Departament Stanu USA w tym samym roku, który zakładał utworzenie suwerennego państwa palestyńskiego w trzech etapach przed końcem 2005 r. Każdy etap był związany z nałożeniem na strony konfliktu zobowiązań, których spełnienie miało być warunkiem uruchomienia kolejnego. Celem pierwszego etapu było zakończenie przemocy związanej z intifadą, wstrzymanie rozbudowy izraelskich osiedli na terytoriach okupowanych i wzmocnienie oraz reforma palestyńskiego rządu. Drugi etap zakładał utworzenie suwerennego państwa palestyńskiego na drodze konferencji międzynarodowej, a trzeci – negocjacje dotyczące ostatecznych granic Palestyny, statusu Jerozolimy i międzynarodowego uznania obu państw<sup>19</sup>. Abbas poparł plan, jednak ówczesny premier Izraela Ariel Szaron zgłosił 14 uwag do dokumentu, odrzucając m.in. wstrzymanie rozbudowy izraelskich osiedli na Zachodnim Brzegu. „Mapa drogową” nie zdołała powstrzymać też przemocy związanej z intifadą, co uniemożliwiło wdrażanie kolejnych etapów planu.

Lata 2005–2008 przyniosły kolejną zmianę dynamiki konfliktu. We wrześniu 2005 r. doszło do likwidacji osiedli żydowskich w Strefie Gazy, którą dwa lata wcześniej zaproponował premier Szaron. Decyzja ta miała być wstępem do dalszych działań zakładających jednostronną ewakuację osadników również z Zachodniego Brzegu. Plan Szarona nie został jednak sfinalizowany z uwagi na odejście premiera, który 4 stycznia 2006 r. doznał udaru i zapadł w śpiączkę.

Strata szefa rządu Izraela zbiegła się z kryzysem politycznym w AP. W styczniowych wyborach parlamentarnych w 2006 r., na których zorganizowanie naciskała administracja ówczesnego prezydenta USA George’a Busha, Hamas zdobył większość w Radzie Legislacyjnej – organie parlamentarnym AP. Sukces wyborczy organizacji deklarującej wolę likwidacji Izraela i kontynuującej ataki terrorystyczne wywołał ostrą reakcję stron zaangażowanych w proces pokojowy. **Kwartet Bliskowschodni zażądał od Hamasu uznania Izraela, zaakceptowania dotychczasowych porozumień oraz wyrzeczenia się przemocy pod groźbą wstrzymania finansowania struktur AP.** Wobec odmowy podporządkowania się tym ustaleniom państwa Kwartetu oraz Izrael nałożyły sankcje gospodarcze na AP i nowo wybrane władze. Destrukcyjna dla palestyńskich instytucji rywalizacja między Hamasem i Fatahem, kierowanym przez prezydenta Mahmuda Abbasa, eskalowała w lipcu 2007 r., kiedy Hamas dokonał zbrojnego przejęcia władzy w Strefie Gazy. W odpowiedzi Izrael wprowadził blokadę tego obszaru (we współpracy z Egiptem), poddając przepływ osób i towarów ścisłej

<sup>19</sup> S. Otterman, *Middle East: The Road Map to Peace*, Council on Foreign Relations, 7 lutego 2005 r., [www.cfr.org/backgrounder/middle-east-road-map-peace](http://www.cfr.org/backgrounder/middle-east-road-map-peace) (dostęp: 28.06.2020).

kontroli i ograniczeniom. *De facto* oznaczało to utworzenie dwóch konkurencyjnych ośrodków państwowości palestyńskiej.

### Inne inicjatywy pokojowe

Równolegle do wydarzeń na palestyńskiej scenie politycznej trwały amerykańskie próby reaktywacji procesu pokojowego. Narzędziem miała być konferencja w Annapolis w 2007 r. Punkt wyjścia stanowiła ponownie „mapa drogowa”, a celem było zebranie szerokiego międzynarodowego poparcia (w tym ze strony państw arabskich) dla wypracowania porozumienia. Format, choć intensywnie promowany przez dyplomację amerykańską, nie doprowadził do przełomu. Domknięcie **kolejnego etapu relacji izraelsko-palestyńskich stanowił rok 2008 r., co było związane z dwoma wydarzeniami. Pierwszym była propozycja pokojowa premiera Ehuda Olmerta złożona Abbasowi w marcu – zakładała utrzymanie przy Izraelu 6,5% terytorium Zachodniego Brzegu, ewakuację osiedli znajdujących się poza blokami, ustanowienie stolicy palestyńskiej we Wschodniej Jerozolimie oraz rozpoczęcie rozmów na temat uchodźców**. Prezydent AP nie przyjął propozycji Olmerta, a istotną przesłanką był brak wiarygodności izraelskiego szefa rządu oskarżonego o korupcję i pozbawionego mocnego zaplecza politycznego. Drugim powodem niepowodzenia była **izraelska operacja wojskowa w Strefie Gazy o kryptonimie „Płynny Ołów”** (27 grudnia 2008 r. – 18 stycznia 2009 r.). Miała ona na celu powstrzymanie ataków raketowych na tereny Izraela dokonywanych przez Hamas i inne organizacje. Operacja stała się najkrwawszą odśłonką konfliktu od zakończenia II intifady. Zniszczenia w Strefie Gazy oszacowano na 2 mld dol., zginąć miało ok. 1,4 tys. Palestyńczyków. W efekcie stosunki izraelsko-palestyńskie uległy zamrożeniu.

Styczeń 2009 r. to powrót do władzy Benjamina Netanjahu oraz inauguracja prezydentury Baracka Obamy. Napięte relacje między przywódcami miały odzwierciedlenie w procesie pokojowym. Jedną z pierwszych decyzji Obamy związanych ze stosunkami wzajemnymi było zażądanie od Izraela wstrzymania rozbudowy osiedli na Zachodnim Brzegu. **Netanjahu w przemówieniu programowym w czerwcu 2009 r. (tzw. przemowa z Bar-Ilan) potwierdził wolę wdrożenia rozwiązania dwupaństwowego i podjęcia negocjacji pokojowych**. We wrześniu 2010 r. doszło do ponownego nawiązania rozmów, szybko zakończonych z powodu odmowy Netanjahu przedłużenia moratorium na rozbudowę osiedli<sup>20</sup>. Priorytetem politycznym w okresie jego pierwszych dwóch rządów (2009–2012 i 2012–2015) była kwestia programu nuklearnego Iranu. Na spadek rangi kwestii palestyńskiej wpłynęła również arabska wiosna, która zdestabilizowała część regionu. Naciski ze strony administracji USA doprowadziły do kolejnego restartu rozmów izraelsko-palestyńskich od 2013 r., wraz z rozpoczęciem drugiej kadencji Obamy. Aktywny udział dyplomacji USA, reprezentowanej przez sekretarza stanu Johna Kerry’ego, nie doprowadził jednak do przełomu – negocjacje zawieszono po kolejnej odśłonce konfrontacji w Strefie Gazy w 2014 r. Na tym etapie władze Izraela otwarcie kontestowały założenia bliskowschodniej polityki administracji Obamy, przede wszystkim utrzymując rozbudowę osiedli na Zachodnim Brzegu. Symbolicznym zwieńczeniem pogorszenia stosunków Izrael–USA był brak amerykańskiego weta przeciw rezolucji RB ONZ nr 2334 w grudniu 2016 r. (już po zwycięstwie wyborczym Donalda Trumpa), krytykującej osadnictwo jako przeszkodę w osiągnięciu pokoju<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Warunkiem podtrzymania moratorium miało być uznanie przez stronę palestyńską Izraela jako państwa żydowskiego.

<sup>21</sup> Rezolucja nr 2334 została przyjęta 14 głosami za, przy jednym wstrzymującym się (USA). Określała budowę osiedli jako rażące naruszenie prawa międzynarodowego i poważną przeszkodę na drodze do realizacji rozwiązania dwupaństwowego i pokoju. Żądała od Izraela wstrzymania tej działalności i wypełniania przezeń obowiązków wynikających z IV Konwencji genewskiej. Deklarowała, że nie uzna zmian „zielonej linii” innych niż te, które zostały

## KONFLIKT DZIŚ

Konflikt między Izraelem i Palestyną przyczynił się do skrajnych dysproporcji sił między tymi państwami, zarówno w zakresie struktur politycznych, militarych, stanu gospodarki, warunków życia mieszkańców oraz potencjału rozwojowego. Dysproporcje te pozwoliły Izraelowi realizować plany rozbudowy żydowskiego osadnictwa na terytoriach okupowanych wbrew prawu i opinii międzynarodowej. Szacunki wskazują, że obecnie na Zachodnim Brzegu (bez Jerozolimy Wschodniej) znajduje się prawie 250 osiedli, w których mieszka ok. 463 tys. osób<sup>22</sup>. Z kolei we Wschodniej Jerozolimie mieszka ok. 210 tys. osadników. **Większość osadników pozostaje skupiona w tzw. blokach osiedli położonych w obrębie muru bezpieczeństwa, blisko „zielonej linii”<sup>23</sup>**. Osiedla tworzą różnorodną tkankę urbanistyczną, od dużych ośrodków miejskich (np. Ariel z 20 tys. mieszkańców) po małe osady. Izraelskie prawo dopuszcza – po uzyskaniu zgody rządu – budowę na terytoriach typu C na Zachodnim Brzegu, jednak około połowy osiedli stanowią ośrodki nielegalne z punktu widzenia Izraela, tzw. *outposts*.



Izraelski PKB *per capita* wyniósł w 2018 r. ok. 42 tys. dol., a eksport w tym czasie osiągnął wartość 61 mld dol. W tym samym roku palestyński wskaźnik PKB *per capita* osiągnął 3,2 tys. dol., a wartość eksportu – 1,1 mld dol. Możliwości militaryczne obu państw są skrajnie różne. Palestyna, zgodnie z postanowieniami z Oslo, nie może posiadać armii. Narodowe siły bezpieczeństwa to paramilitaryarne skrzydło palestyńskiej policji, którego personel liczy ok. 40 tys. osób. Ponadto Palestyna nie dysponuje siłami powietrznymi, marynarką wojenną ani czołgami. Z kolei Izrael posiada najbardziej zaawansowaną technologicznie armię w regionie. Aktywny personel militaryczny Izraela liczy blisko 170 tys. osób. Kraj dysponuje 589 samolotami wojskowymi, 10275 uzbrojonymi pojazdami i 2760 czołgami, a jego flota liczy 65 okrętów. Ponadto Izrael uznaje się również za nieoficjalnego posiadacza broni nuklearnej.

### DONALDA TRUMPA WIZJA ROZWIĄZANIA KONFLIKTU IZRAELSKO-PALESTYŃSKIEGO

Punktem wyjścia najnowszego wzmożonego zainteresowania kwestią izraelsko-palestyńską było ogłoszenie w styczniu br. nowego amerykańskiego planu pokojowego przygotowanego przez administrację Donalda Trumpa – „Pokój dla Dobrobytu”, znanego też pod publicystycznym terminem „plan stulecia”<sup>24</sup>. Dokument stanowi zwieńczenie bezprecedensowego zbliżenia, które nastąpiło między USA i Izraelem po objęciu stanowiska przez Trumpa w 2017 r. Głównym motywem w polityce bliskowschodniej nowego prezydenta było odwrócenie dotychczasowego stosunku wobec regionu. Krytyczną postawę miało

uzgodnione przez strony w drodze negocjacji. Wezwała też państwa, aby w stosunkach z Izraelem odróżniały jego terytorium od terytoriów okupowanych od 1967 r.

<sup>22</sup> J. Federman, *West Bank settlements report rapid growth in 2019*, „abc News”, 28 stycznia 2020 r., <https://abcnews.go.com/International/wireStory/west-bank-settlements-report-rapid-growth-2019-68583435> (dostęp: 28.06.2020).

<sup>23</sup> Linia demarkacyjna ustalona w porozumieniach o zawieszeniu broni między Izraelem a Jordanią, Egiptem, Libanem i Syrią w 1949 r. Często określana jako „granica sprzed 1967 r.”

<sup>24</sup> Oficjalna nazwa to *Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*, [www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf](http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf).

zastąpić większe uwzględnianie interesów i postulatów Izraela. Najważniejszymi elementami tej polityki było wstrzymanie przez administrację Donalda Trumpa finansowania Agendy ONZ dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA), zamknięcie biura OWP w Waszyngtonie, przeniesienie amerykańskiej ambasady do Jerozolimy i uznanie tego miasta za stolicę Izraela<sup>25</sup>, zaś Wzgórz Golan<sup>26</sup> – za część terytorium Izraela, a także rezygnację z uznawania osiedli żydowskich za nielegalne w świetle prawa międzynarodowego. **Wspieranie Izraela jest istotnym elementem polityki zagranicznej administracji Trumpa i stanowi ważny czynnik służący mobilizacji jego elektoratu.** Szerszym kontekstem jest trwająca od paru lat erozja ponadpartyjnego poparcia dla Izraela, czego dowodzi trwająca kampania wyborcza. Wykorzystanie różnic między Demokratami i Republikanami w tym obszarze służy wzmocnieniu wyborczego przekazu Trumpa.

Nowa administracja odeszła od dotychczasowej polityki łączenia wsparcia bezpieczeństwa Izraela (np. zaawansowanej współpracy wojskowej) z odrzuceniem izraelskiego podejścia do statusu terytoriów zdobytych w 1967 r. oraz podtrzymywaniem dialogu politycznego z władzami AP. Dodatkowo z ust prezydenta USA wielokrotnie padały deklaracje – w świetle dotychczasowych działań należy je uznawać za realne – akceptacji aneksji osiedli<sup>27</sup>. W tej kwestii myśl przewodnią polityki Trumpa stanowiło uznanie faktów dokonanych – czyli izraelskiego stanu posiadania – oraz wywarcie presji gospodarczo-politycznej na władze palestyńskie. Miałoby to doprowadzić do rewizji ich oczekiwań względem porozumienia z Izraelem, a w konsekwencji – akceptacji tzw. planu Trumpa. Istotnym elementem tego podejścia było wykorzystywanie relacji z państwami arabskimi i działanie na rzecz normalizacji ich relacji z Izraelem. Było to widoczne m.in. przy prezentacji ekonomicznej części planu, która odbyła się w czerwcu 2019 r. w Bahrajnie.

Plan Trumpa, choć nominalnie proponuje wdrożenie rozwiązania dwupaństwowego, jednoznacznie faworyzuje Izrael<sup>28</sup>. Opiera się na założeniu, że nie dojdzie do żadnych wysiedleń ludności, zarówno żydowskiej, jak i palestyńskiej zamieszkującej Zachodni Brzeg. Po podziale Izrael ma utrzymać 30% Zachodniego Brzegu – czyli tereny praktycznie wszystkich osiedli żydowskich tam położonych, w tym część jako eksklawy w Palestynie. W zamian za te oficjalne nabytki Izrael ma dokonać cesji niezamieszkałych terytoriów pustyni Negew na północnym odcinku granicy z Egiptem, gdzie mają powstać palestyńskie centra przemysłowe i mieszkalne. Stolicę Palestyny mają stanowić wschodnie arabskie przedmieścia Jerozolimy. Ciągłość terytoriów niepodległej Palestyny ma zostać zagwarantowana dzięki systemowi wiaduktów i tuneli, w tym podziemnemu połączeniu Zachodniego Brzegu i Gazy. W efekcie łączna długość wspólnej granicy wyniosłaby ok. 1400 km<sup>29</sup>. Jakakolwiek forma powrotu uchodźców pozostałaby w wyłącznej gestii Izraela.

Plan zakłada też – jako warunek powodzenia negocjacji – zastosowanie się do obostrzeń nałożonych na stronę palestyńską. Zalicza się do nich zakaz przystępowania (bez zgody Izraela) do organizacji multilateralnych, wycofanie się i niezakładanie nowych spraw przeciw Izraelowi, Stanom Zjednoczonym i ich obywatelom w Międzynarodowym Trybunale Karnym, Międzynarodowym Trybunale Sprawiedliwości i wszystkich innych trybunałach,

<sup>25</sup> M. Wojnarowicz, *Konsekwencje decyzji Donalda Trumpa w sprawie Jerozolimy*, „Komentarz PISM” nr 77, 8 grudnia 2017 r.

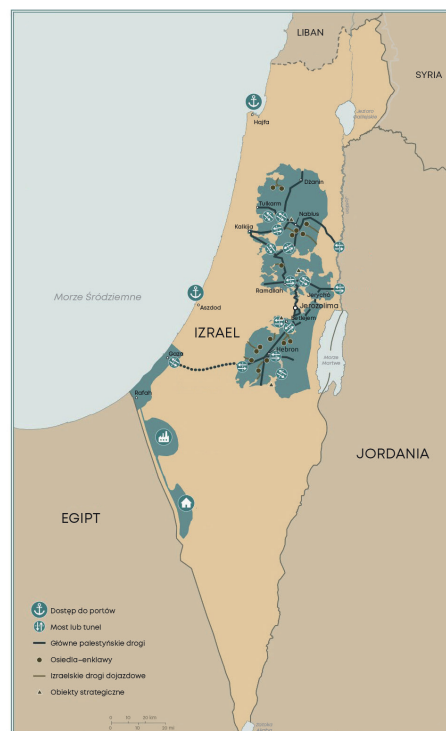
<sup>26</sup> M. Wojnarowicz, S. Zaręba, *Uznanie izraelskiej suwerenności nad Wzgórzami Golan przez USA*, „Biuletyn PISM” nr 47, 18 kwietnia 2019 r.

<sup>27</sup> *US to recognise annexation of occupied West Bank, Jordan Valley*, Aljazeera, 28 kwietnia 2020 r., [www.aljazeera.com/news/2020/04/recognise-israel-annexation-west-bank-jordan-valley-200428080228123.html](http://www.aljazeera.com/news/2020/04/recognise-israel-annexation-west-bank-jordan-valley-200428080228123.html) (dostęp: 28.06.2020).

<sup>28</sup> M. Wojnarowicz, *Plan pokojowy Trumpa – znaczenie polityczne*, „Biuletyn PISM” nr 33, 27 lutego 2020 r.

<sup>29</sup> U. Dekel, A. Kurz, N. Shusterman, *The Deal of the Century: Where Does it Lead?*, The Institute for National Security Studies, 24 lutego 2020 r., [www.inss.org.il/publication/where-does-the-deal-of-the-century-lead](http://www.inss.org.il/publication/where-does-the-deal-of-the-century-lead) (dostęp: 28.06.2020).

niewnoszenie do Interpolu i innych niż izraelski lub amerykański system sędziowski spraw przeciwko obywatelom Izraela i USA, zakończenie wsparcia finansowego dla więźniów palestyńskich skazanych za działalność terrorystyczną w Izraelu i dla ich rodzin. Uznanie Palestyny ma być zależne od uzyskania przez nią kontroli nad własnym terytorium i od rozbrojenia populacji (w domyśle chodzi o neutralizację Hamasu), a także wdrożenia reform demokratyzujących system polityczny. Palestyna ma również uznać Izrael jako państwo żydowskie. Warunki negocjacyjne stawiane stronie izraelskiej pozostają nieporównywalnie łagodniejsze i zakładają np. częściowe zamrożenie rozbudowy osiedli w trakcie prowadzenia negocjacji z Palestyńczykami i wstrzymanie rozbiórki palestyńskich budowli. Kluczową zachętą dla Palestyńczyków stanowi pakiet pomocowy w wysokości 50 mld dolarów przeznaczony na projekty infrastrukturalne i rozwój palestyńskiej gospodarki oraz arabskich państw regionu.



Administracja Trumpa zaznaczyła, że plan stanowi tylko punkt wyjścia i propozycję dla stron, które ostateczny kształt porozumienia powinny wypracować w ramach dwustronnych negocjacji. USA i Izrael powołały izraelsko-amerykańską komisję delimitacyjną mającą wyznaczyć przebieg granic na Zachodnim Brzegu. Stany Zjednoczone uzależniły uznanie rozszerzenia izraelskiej kontroli na Zachodnim Brzegu od zakończenia prac komisji oraz ukonstytuowania stałego rządu w Izraelu po wyborach 2 marca 2020 r. Zagwarantowało to USA i Izraelowi polityczną kontrolę nad momentem zainicjowania aneksji<sup>30</sup>. Palestyna pozostaje jednak wyłączona z tego procesu.

## SYTUACJA NA TERYTORIACH PALESTYŃSKICH

Plan Donalda Trumpa zasadza się na idei poprawy sytuacji ekonomicznej Palestyńczyków jako drodze do ustanowienia pokoju. Jednak to właśnie ograniczanie dostępu do ziemi, dóbr i zasobów oraz liczne kontrole są główną przeszkodą rozwoju Palestyny. Dalszy podział terytoriów Zachodniego Brzegu, przewidziany w planie pokojowym, i przekazanie najżyźniejszych i najbardziej zasobnych w wodę terytoriów Zachodniego Brzegu pod władzę Izraela, pogłębią uzależnienie Palestyny od sąsiada.

Do tej pory izraelska okupacja przyczyniła się do podziału terytoriów kontrolowanych przez władze Palestyny i ograniczyła możliwości rozwoju Palestyńczyków oraz ich dostęp do podstawowych zasobów. Szczególnie narażeni są mieszkańcy Strefy Gazy, która od 2007 r. jest poddana blokadzie, polegającej na ograniczaniu przez Izrael i Egipt dostarczania do niej towarów, co skutkuje permanentnym kryzysem humanitarnym. Mimo mniejszej liczby ograniczeń na Zachodnim Brzegu **sytuacja humanitarna na całym terytorium Palestyny pozostaje trudna, a jej mieszkańcy są narażeni na liczne nadużycia i łamanie**

<sup>30</sup> I. Kersnher, *Israel Puts Brakes on West Bank Annexation Plan*, „The New York Times”, 2 lutego 2020 r., [www.nytimes.com/2020/02/02/world/middleeast/israel-west-bank-annexation.html](http://www.nytimes.com/2020/02/02/world/middleeast/israel-west-bank-annexation.html) (dostęp: 28.06.2020).

**praw człowieka.** Jest to pokłosie zarówno okupacyjnej polityki Izraela<sup>31</sup>, jak i działań palestyńskich władz, które obecnie nie cieszą się poparciem mieszkańców Palestyny.

Rozkład ludności palestyńskiej przebiega następująco: w Strefie Gazy zamieszkuje 1,9 mln Palestyńczyków, a we Wschodniej Jerozolimie 320 tys. W strefach A i B w Autonomii żyje 2,3 mln Palestyńczyków. 60% terenów Zachodniego Brzegu należy do strefy C, gdzie Izrael ma wyłączną kontrolę nad planowaniem i rozbudową infrastruktury. Ten obszar zamieszkuje ok. 300 tys. osób<sup>32</sup>. Tylko 1% tego terytorium ma być przeznaczony na budowę i rozwój na użytek Palestyny<sup>33</sup>. Palestyńscy inwestorzy i właściciele ziemi potrzebują pozwoleń od izraelskich władz na budowę oraz rozbudowę domów i budynków użyteczności publicznej w strefie C. Władze Izraela mogą w niej również zarządzić rozbiórkę palestyńskiej infrastruktury oraz zablokować użytkowanie ziemi np. przez zajęcie jej na cele wojskowe. W konsekwencji od 2009 r. do 2018 r. władze Izraela zniszczyły 5773 palestyńskie budynki (w tym 4621 w strefie C, 100 w strefach A i B), co przyczyniło się do przesiedlenia 9033 osób<sup>34</sup>, a w ciągu pierwszych trzech miesięcy 2019 r. wyburzyły 136 palestyńskich konstrukcji. 42% z nich było budowlami mieszkalnymi, 36% było związanych ze źródłem utrzymania, a 7% było częścią infrastruktury wodnej, sanitarnej lub związanej z higieną<sup>35</sup>.

**Ograniczenia dostępu do ziemi są potęgowane przez restrykcje dotyczące wolności przemieszczania się Palestyńczyków.** Choć palestyńskie dowody tożsamości wydaje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Palestyny, wszelkie zmiany adresu czy podania o pobyt stały musi zatwierdzić izraelska administracja<sup>36</sup>. System ten pozwala władzom Izraela ograniczyć przemieszczanie się Palestyńczyków poza ich miejsce zamieszkania. Mieszkańcy Wschodniej Jerozolimy muszą posiadać dowody tożsamości wydane przez Izrael, przyznające im status stałego mieszkańca Jerozolimy. Status ten jednak może zostać cofnięty, jeśli administracja Izraela uzna, że Jerozolima nie jest już miejscem zamieszkania danej osoby. Palestyńczycy ze Wschodniej Jerozolimy, udając się na dłuższy okres za granicę bądź do innego miasta, ryzykują zatem utratę statusu rezydenta. Palestyńczycy muszą również uzyskać zgodę władz Izraela na przemieszczanie się między Zachodnim Brzegiem a Strefą Gazy. Ich mobilność ograniczają też rozrastające się osiedla izraelskie. **Najbardziej wyrazistym przykładem jest Hebron, drugie największe miasto palestyńskie, którego 20% podlega kontroli Izraela. Jest to tzw. strefa H2, zamieszкана przez ok. 600 osadników izraelskich i 33 tys. Palestyńczyków. Centrum Hebronu jest odseparowane od reszty miasta przy pomocy fizycznych barier.** Około 5,6 tys. Palestyńczyków, którzy mieszkają najbliżej izraelskich osad, musi przechodzić przez punkty kontrolne, by dotrzeć z pracy i szkoły do domu, a mieszkańcy ok. 90% domów mieszczących się w strefie Hebronu kontrolowanej

<sup>31</sup> Od 1967 r. nadzór nad Zachodnim Brzegiem sprawuje izraelska armia (od 1982 r. – Izraelska Administracja Cywilna podlega wojsku). Stosowane przez Izrael przepisy umożliwiają Administracji delegalizację stowarzyszeń, które zachęcają do nienawiści, pogardy lub niechęci wobec władz. Zgodnie z ogłoszonym w 2010 r. rozkazem wojskowym 1651 każdemu, kto „próbuje, ustnie lub w inny sposób, wpłynąć na opinię publiczną na terytorium Zachodniego Brzegu w sposób, który może szkodzić pokojowi publicznemu lub porządkowi publicznemu” lub „publikuje wyrazy pochwały, sympatii lub wsparcia dla wrogiej organizacji, jej działań lub celów”, grozi kara pozbawienia wolności do 10 lat. Zob. *Born Without Civil Rights. Israel's Use of Draconian Military Orders to Repress Palestinians in the West Bank*, [www.hrw.org/report/2019/12/17/born-without-civil-rights/israels-use-draconian-military-orders-repress](http://www.hrw.org/report/2019/12/17/born-without-civil-rights/israels-use-draconian-military-orders-repress).

<sup>32</sup> Z czego 123 tys. w miastach, 125,5 tys. w wioskach, 31,5 tys. w obozowiskach (koczownicy), 18 tys. w obozach dla uchodźców.

<sup>33</sup> *Occupied Palestinian Territory, Humanitarian Atlas*, Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej, 2019, s. 21.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Demolitions in West Bank undermine access to water*, United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs, [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org).

<sup>36</sup> *Freedom of Movement, Human Rights Situation in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem*, Raport Sekretarza Generalnego ONZ, luty 2016 r., s. 3.

przez Izrael nie mają możliwości dojazdu do nich samochodem<sup>37</sup>. **Kluczowe dla utrudniania możliwości przemieszczania się Palestyńczyków są liczne blokady i punkty kontrolne na terenie Zachodniego Brzegu (140 punktów kontrolnych, 165 bramek drogowych bez personelu, 149 usypanych kopców ziemi i 251 innych przeszkód, w tym blokady dróg, rowy itp.)<sup>38</sup>**

**Mur oddzielający Zachodni Brzeg od terenów Izraela jest kolejnym utrudnieniem mobilności Palestyńczyków i współpracy gospodarczej między państwami.** Konstrukcja muru znajduje się w 85% na terenie Zachodniego Brzegu, w niektórych miejscach odbiegając od „zielonej linii” i izolując od reszty Zachodniego Brzegu 10% ziemi i zamieszkujących ją 11 tys. Palestyńczyków. Właściciele ziemi, która znalazła się wśród wspomnianych 10% (w tym rolnicy), muszą otrzymać specjalne pozwolenia, by uzyskać do niej dostęp. W 2016 r. pozwolenia przyznano jedynie 58% aplikującym rolnikom w okresie zbioru oliwek, które stanowią ok. 70% palestyńskiej produkcji owoców. Poza sektorem rolniczym mur oraz punkty kontrolne wpływają również negatywnie na możliwość podejmowania pracy przez Palestyńczyków na terytorium Izraela. Ograniczenie to oddziałuje na palestyńską gospodarkę, a szczególnie na społeczności przygraniczne, które do lat 90. podejmowały pracę w Izraelu. W 1992 r., kiedy jedna trzecia Palestyńczyków była zatrudniona w Izraelu, ich dochód stanowił 42% palestyńskiego PKB.

Szczególnie narażeni na ograniczenie mobilności są mieszkańcy Strefy Gazy. Mimo wycofania się z Gazy w 2005 r. Izrael nadal kontroluje ruch graniczny (poza przejściem z Egiptem), przestrzeń powietrzną i morską Strefy<sup>39</sup>. **Od objęcia władzy w Strefie Gazy przez Hamas w 2007 r. jedynie mieszkańcy wymagający pomocy lekarskiej, wysokiej rangi pracownicy firm i pracownicy sektora humanitarnego mogli otrzymać pozwolenie na jej opuszczenie. Nałożone przez Izrael i Egipt ograniczenia swobodnego przepływu dóbr i osób drastycznie utrudniają dostęp mieszkańców Gazy do żywności, energii, mieszkań, pracy, edukacji i opieki zdrowotnej (w 2018 r. elektryczność dostępna była od 4 do 8 godzin dziennie, bezrobocie wynosiło 42%<sup>40</sup>).** Wynika to m.in. z restrykcji dotyczących importu produktów o podwójnym przeznaczeniu, jak np. materiały budowlane, części zamienne, sprzęt komputerowy, samochody i akcesoria samochodowe, a także technologie, które mogą mieć również zastosowanie wojskowe<sup>41</sup>. Ofiarą ograniczeń padła też rodzima produkcja. Podczas gdy w 2005 r. Strefę Gazy opuszczało średnio 777 ciężarówek z towarem na eksport, w 2008 r. były jedynie trzy<sup>42</sup>, co doprowadziło do zamknięcia lokalnych fabryk (**między 2007 r. a 2016 r. w Gazie zamknęło się 90% fabryk**). Mieszkańcy nie mogą też wypływać dalej niż 12 mil morskich od południowego i 6 mil morskich od północnego wybrzeża, co wpływa negatywnie na połowy ryb i jest kolejną przeszkodą dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w Strefie Gazy, gdzie 68,5% populacji cierpi z powodu braku żywności<sup>43</sup>.

Istotną kwestią pozostaje również status Palestyńczyków, którzy są obywatelami Izraela. Szacuje się, że liczba Palestyńczyków, których przodkowie zostali wysiedleni, ale

<sup>37</sup> *The Humanitarian Situation in H2 Area of Hebron City*, Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej, kwiecień 2019, s. 5, [www.un.org/unispal/document/the-humanitarian-situation-in-the-h2-area-of-hebron-city-findings-of-needs-assessment-ocha-report](http://www.un.org/unispal/document/the-humanitarian-situation-in-the-h2-area-of-hebron-city-findings-of-needs-assessment-ocha-report) (dostęp: 28.06.2020).

<sup>38</sup> *Over 700 road obstacles control Palestinian movement within the West Bank*, Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej, [www.ochaopt.org/content/over-700-road-obstacles-control-palestinian-movement-within-west-bank](http://www.ochaopt.org/content/over-700-road-obstacles-control-palestinian-movement-within-west-bank) (dostęp: 28.06.2020).

<sup>39</sup> Na status Strefy Gazy jako terytorium okupowanego nie wpłynęło też zawarcie między Izraelem a Egiptem traktatu pokojowego w 1979 r., gdyż zastrzegano, że wyznaczenie granicy między tymi państwami nastąpiło „bez uszczerbku dla statusu tego terytorium”.

<sup>40</sup> *Timeline: the humanitarian impact of the Gaza blockade*, Oxfam International, [www.oxfam.org/en/timeline-humanitarian-impact-gaza-blockade](http://www.oxfam.org/en/timeline-humanitarian-impact-gaza-blockade) (dostęp: 28.06.2020).

<sup>41</sup> *The Humanitarian Crisis in Gaza*, Raport Rady Europy, [www.un.org/unispal/document/auto-insert-197326](http://www.un.org/unispal/document/auto-insert-197326) (dostęp: 28.06.2020).

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Palestine*, Światowy Program Żywnościowy, [www.wfp.org/countries/palestine](http://www.wfp.org/countries/palestine) (dostęp: 28.06.2020).

pozostali w obecnych granicach Izraela, wynosi 340 tys. Mają oni prawo do izraelskiego obywatelstwa, ale nie mogą powrócić do domów rodzinnych. Obecnie arabscy mieszkańcy Izraela stanowią 20% jego populacji (ok. 1,9 mln osób). Ich równość wobec prawa jest gwarantowana przez zbiór podstawowych aktów prawnych Izraela (w tym państwie nigdy nie uchwalono konstytucji w formie jednolitego aktu prawnego), jednak doświadczają dyskryminacji w zakresie dostępu do pracy (ok. 41% z nich uczestniczy w izraelskim rynku pracy, podczas gdy dla Izraelczyków odsetek ten wynosi 60%<sup>44</sup>), a przyjęta w 2018 r. ustawa o „państwie narodu żydowskiego” gwarantuje prawo do samostanowienia wyłącznie ludności żydowskiej oraz odbiera językowi arabskiemu status języka urzędowego w Izraelu<sup>45</sup>.

**Ważnym elementem konfliktu palestyńsko-izraelskiego pozostaje dostęp do wody.** Jej zużycie przez Izraelczyków i Palestyńczyków odzwierciedla poważne nierówności. System przydziałów transgranicznych zasobów wodnych, uzgodniony w ramach porozumienia Oslo II, zakłada, że Izrael kontroluje obecnie około 80% zasobów wody na Zachodnim Brzegu<sup>46</sup>. Z kolei w strefie Gazy 90–95% dostępnej wody jest zanieczyszczonych i niezdatnych do spożycia<sup>47</sup>.

**Kwestią wzbudzającą najwięcej kontrowersji w środowisku międzynarodowym pozostaje budowa osiedli izraelskich na Zachodnim Brzegu.** Sprzeciwia się jej większość państw członkowskich ONZ i UE. Organizacje te, krytycznie odnosząc się do wszelkich unilateralnych kroków podejmowanych w ramach sporu, uznają osiedla za nielegalne w świetle prawa międzynarodowego.

**Osadnicy stanowią ważną część elektoratu prawicy<sup>48</sup>, a w związku z tym – istotną grupę nacisku.** Obok wsparcia ze strony aparatu państwowego Izraela **ruch osadniczy otrzymuje pomoc m.in. od środowisk ewangelikalnych, przede wszystkim z USA, a znaczny procent (ok. 15%) osadników stanowią obywatele amerykańscy<sup>49</sup>.** Motywacje zamieszkania za „zieloną linią” koncentrują się na dwóch aspektach: finansowym – jest to konkurencyjne cenowo w porównaniu z warunkami w Izraelu; i ideologiczno-religijnym, dotyczącym powrotu na biblijną „Ziemie Izraela”. **Przeświadczenie o poczuciu misji dziejowej, odwołujące się do boskiego porządku, tworzy warunki sprzyjające postawom skrajnym.** Przemoc ze strony radykalnych osadników obejmuje ataki na ludność palestyńską i izraelskie służby porządkowe, niszczenie mienia, a także działania o charakterze terrorystycznym<sup>50</sup>.

Organizacje zajmujące się monitoringiem rozwoju osiedli podkreślają, że granica między blokami osiedli a resztą kraju jest już praktycznie niedostrzegalna. Stanowią one też

<sup>44</sup> *Employment Among Israeli Arabs*, The Israel Democracy Institute, 31 października 2011 r., <https://en.idi.org.il/articles/10190> (dostęp: 28.06.2020).

<sup>45</sup> M. Wojnarowicz, *Znaczenie izraelskiej ustawy o „państwie narodu żydowskiego”*, „Komentarz PISM” nr 57/2018, 31 lipca 2018 r.

<sup>46</sup> *Water in the Israeli-Palestinian Conflict*, Parlament Europejski, styczeń 2016, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>47</sup> D. Rovera, *Troubled Waters: Palestinians Denied Fair Access to Water*, Amnesty International, [www.amnestyusa.org/troubled-waters-palestinians-denied-fair-access-to-water/](http://www.amnestyusa.org/troubled-waters-palestinians-denied-fair-access-to-water/) (dostęp: 28.06.2020 r.).

<sup>48</sup> *The “Settler Vote” 2019*, „Jeremy’s Knesset Insider”, 28 kwietnia 2019 r., <https://knessetjeremy.com/2019/04/28/the-settler-vote-2019-the-most-comprehensive-report-and-data-on-judea-and-samaria-west-bank-district> (dostęp: 28.06.2020).

<sup>49</sup> J. Maltz, *60,000 American Jews Live in the West Bank, New Study Reveals*, „Haaretz”, 27 sierpnia 2015 r., [www.haaretz.com/premium-study-60k-u-s-jews-live-in-west-bank-1.5392253](http://www.haaretz.com/premium-study-60k-u-s-jews-live-in-west-bank-1.5392253).

<sup>50</sup> W 2019 r. miało miejsce 265 ataków osadników na Palestyńczyków, w tym w Hebronie, prowincji Ramallah i Nablus, zob. *Official Palestinian Report Records 265 Attacks by Settlers*, „Asharq Al-Awsat”, 22 grudnia 2019 r., <https://english.aawsat.com//home/article/2047441/official-palestinian-report-records-265-attacks-settlers>; L. Morris, R. Eglash, *Attacks by Israeli settlers surge as West Bank tensions boil*, „The Washington Post”, 6 marca 2019 r., [www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/attacks-by-israeli-settlers-surge-as-west-bank-tensions-boil/2019/02/17/5c69f176-2a30-11e9-906e-9d55b6451eb4\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/middle_east/attacks-by-israeli-settlers-surge-as-west-bank-tensions-boil/2019/02/17/5c69f176-2a30-11e9-906e-9d55b6451eb4_story.html).



istotny element gospodarczy, ze względu na wykorzystywanie przez ich mieszkańców palestyńskiej siły roboczej<sup>51</sup>.

## SYTUACJA POLITYCZNA W PALESTYNIE

Trudna sytuacja wewnętrzna i trwający konflikt wpływają na **przedłużanie kryzysu politycznego i utrzymywanie stanu dwuwładzy pomiędzy Hamasem w Strefie Gazy i Fatahem na Zachodnim Brzegu**. Oba ugrupowania kilkakrotnie podejmowały próby pojednania, m.in. w 2014 r. i 2017 r. Zawarte porozumienia nie zostały jednak wdrożone z uwagi na niechęć obu stron do ustępstw. Spór w bezpośredni sposób wpływa na stagnację polityczną w AP – konsekwencją jest od 14 lat brak możliwości przeprowadzenia wyborów. Dla Fatahu brak porozumienia stanowi argument przeciwko rozpisywaniu zaległych wyborów prezydenckich i parlamentarnych, ponieważ nie można przeprowadzić głosowania w Strefie Gazy<sup>52</sup>. To podejście jest jednocześnie podyktowane rosnącą popularnością Hamasu. Brak wyborów gwarantuje zatem utrzymanie się u władzy prezydenta Abbasa i elit politycznych Fatahu. Z kolei dla Hamasu ustępstwa wobec konkurenta oznaczałyby zawieszenie quasi-państwowego projektu w Strefie Gazy i uniemożliwienie kreowania autonomicznej polityki względem Izraela i innych podmiotów. W obu ugrupowaniach dochodzi również do tarć wewnętrznych (np. między cywilnym a militarnym skrzydłem Hamasu), a momentem przesilenia politycznego będzie sukcesja po 84-letnim obecnie Abbasie<sup>53</sup>. Znaczenie tego drugiego procesu jest szczególnie istotne z uwagi na konsolidację władzy w rękach tego przywódcy, który łączy funkcję prezydenta AP, przewodniczącego OWP (czyli formalnej reprezentacji międzynarodowej Palestyńczyków i strony porozumień z Oslo) i szefa Fatahu.

Kryzys polityczny znajduje odzwierciedlenie w opinii Palestyńczyków na temat rządzących elit. Zarówno rząd na Zachodnim Brzegu, jak i w Strefie Gazy cechuje wysoki poziom korupcji i represje wobec Palestyńczyków, co negatywnie wpływa na ich legitymację. 84% mieszkańców Zachodniego Brzegu i 81% Strefy Gazy uważa, że instytucje rządowe są skorumpowane w dużym lub średnim stopniu, a jedynie 33% Palestyńczyków ma zaufanie do władz<sup>54</sup>. Służby mundurowe na Zachodnim Brzegu również nie cieszą się zaufaniem (tylko 26% mieszkańców Zachodniego Brzegu ufa armii<sup>55</sup>), co wynika z ich działań w stosunku do krytyków AP i z współpracy z izraelskim aparatem bezpieczeństwa postrzeganym jako narzędzie bezpośredniej kontroli i represji. **Władze AP i elity Fatahu są powszechnie postrzegane jako skorumpowane i nastawione na utrzymanie się u władzy kosztem zwykłych obywateli.** Ich współpraca z Izraelem w zakresie bezpieczeństwa jest postrzegana jako forma kolaboracji umożliwiająca trwanie okupacji. Krytycznie odbierane w ostatnich latach były decyzje Abbasa ograniczające swobody obywatelskie. Również mieszkańcy Strefy Gazy negatywnie oceniają władze Hamasu, jednak możliwości otwartego wyrażania sprzeciwu są ograniczone z uwagi na represyjny charakter rządów w enklawie.

W ramach procesu bliskowschodniego Palestyńczycy prowadzą aktywną działalność dyplomatyczną, skupiając się na trzech aspektach. Pierwszym są próby internacjonalizacji procesu pokojowego i zwiększenia zaangażowania w nim innych niż USA aktorów, np.

<sup>51</sup> Ok. 36 tys. Palestyńczyków pracuje w izraelskich osiedlach, M. Deprez, *Work in Israeli settlements means high risks, no safety net for Palestinian laborers*, „Al-Monitor”, 22 lipca 2019 r., [www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/07/palestinians-work-with-great-risk-in-settlements.html](http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/07/palestinians-work-with-great-risk-in-settlements.html).

<sup>52</sup> Innym argumentem jest brak zgody Izraela na głosowanie w Jerozolimie Wschodniej, którą obie strony uznają za swoje terytorium.

<sup>53</sup> M. Wojnarowicz, *Sukcesja po Mahmudzie Abbasie – implikacje wewnętrzne i międzynarodowe*, „Biuletyn PISM” nr 145 (1718), 24 października 2018 r.

<sup>54</sup> Arab Barometer V, *Palestine Country Report*, 2019 r., [www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/palestine-report-public-opinion-2019.pdf](http://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/palestine-report-public-opinion-2019.pdf).

<sup>55</sup> *Ibidem*.

Rosji<sup>56</sup>. Drugim jest zwiększanie presji politycznej na Izrael przez mobilizację światowej opinii publicznej, np. za pomocą inicjatywy bojkotu izraelskich towarów i wydarzeń, tzw. BDS<sup>57</sup>, oraz poprzez inicjatywy instytucji międzynarodowych (w tym sądowniczych, takich jak MTK) przeciw działaniom na terytoriach palestyńskich. Trzecim jest zwiększanie uznawalności międzynarodowej Palestyny przez akces do organizacji i traktatów międzynarodowych, m.in. poprzez uzyskanie w 2012 r. statusu obserwatora w ONZ i inicjatywę Palestyna 194<sup>58</sup>.

W kwestii negocjacji izraelsko-palestyńskich władze Autonomii w 2020 r. oficjalnie utrzymują tradycyjne stanowisko i postulaty dotyczące niepodległości, m.in. co do zakończenia okupacji, likwidacji osiedli, uznania „prawa do powrotu” i ustanowienia stolicy we Wschodniej Jerozolimie. **Jako alternatywę wobec planu Trumpa i planów izraelskiej aneksji premier AP Mohammed Sztajeh ogłosił w czerwcu 2020 r. przekazanie Kwartetowi kontrpropozycji, zakładającej utworzenie zdemilitaryzowanego państwa palestyńskiego w granicach z 1967 r.**<sup>59</sup> Zapowiedział też ogłoszenie pełnej niepodległości przez Palestynę w przypadku przeprowadzenia aneksji przez Izrael<sup>60</sup>.

## SYTUACJA POLITYCZNA W IZRAELU

Wszelkie działania na terytoriach palestyńskich Izrael uzasadnia względami bezpieczeństwa. Rządowi Netanjahu udało się w dużej mierze zminimalizować straty własne Izraela będące efektem konfliktu. W przypadku Strefy Gazy zagrożenie ze strony Hamasu i innych ugrupowań terrorystycznych przybiera najczęściej formę ataków raketowych. Na poziomie militarnym skuteczną odpowiedzią było wdrożenie od 2011 r. systemu przechwytyjącego „Żelazna Kopuła”. Z kolei na poziomie polityczno-dyplomatycznym udało się – z kluczowym udziałem Egiptu i Kataru – doprowadzić do częściowej deeskalacji z Hamasem. Mimo cyklicznych zaostrzeń i trwających kilka dni wymian ognia obie strony starają się unikać większych konfrontacji, jakie miały miejsce na przełomie 2008 i 2009 r. i w 2014 r. Wyjątek stanowiły marsze protestacyjne zainicjowane w 2018 r., traktowane przez Izrael jako próby naruszenia granicy i pacyfikowane (wg danych OCHA zginąć miało ponad 200 osób, ponad 36 tys. raniono)<sup>61</sup>. W przypadku Zachodniego Brzegu Izrael stawia na ścisłą kooperację ze służbami palestyńskimi w celu przeciwdziałania zamachom. Najczęstszą formą ataków na tym obszarze są ataki ze strony pojedynczych osób, tzw. samotnych wilków. Obecnie jednak nie mają one aż takiej intensywności jak w latach 2015–2016.

<sup>56</sup> M. Wojnarowicz, *Palestyna w polityce zagranicznej Rosji*, „Biuletyn PISM” nr 97, 4 maja 2020 r.

<sup>57</sup> BDS (*Boycott, Divestment and Sanctions*) to zainicjowana w 2005 r. forma oporu wobec izraelskiej okupacji, zachęcająca do ekonomicznego, politycznego i kulturalnego nacisku na Izrael. Celem ma być doprowadzenie do zakończenia okupacji Palestyny, umożliwienie uchodźcom palestyńskim powrotu do domów oraz zagwarantowanie palestyńskim obywatelom Izraela praw równym Izraelczykom (rozwiązanie jednopaństwowe). Władze i mieszkańcy Izraela oraz większość żydowskiej diaspory postrzegają ruch jako antysemicki. Inicjatywa znalazła poparcie przede wszystkim w środowiskach artystycznych, akademickich, lewicowych i wśród organizacji pozarządowych, a środowisko międzynarodowe pozostaje w jej sprawie podzielone.

<sup>58</sup> Jest to kampania dyplomatyczna mająca na celu przyznanie Palestynie członkostwa w ONZ. Stałaby się ona wówczas 194. jej członkiem. Ma to pomóc Palestynie w zdobyciu międzynarodowego uznania jako państwa w granicach sprzed wojny sześciodniowej.

<sup>59</sup> A. Boxerman, *PA submits 'counter-proposal' to US plan, providing for demilitarized Palestine*, „The Times of Israel”, 9 czerwca 2020 r., [www.timesofisrael.com/pa-prime-minister-says-palestinian-state-will-be-declared-if-israel-annexes-land/](http://www.timesofisrael.com/pa-prime-minister-says-palestinian-state-will-be-declared-if-israel-annexes-land/) (dostęp: 28.06.2020).

<sup>60</sup> O. Holmes, *Palestine says it will declare statehood if Israel annexes West Bank*, „The Guardian”, 9 czerwca 2020 r., [www.theguardian.com/world/2020/jun/09/palestine-says-it-will-declare-statehood-if-israel-annexes-west-bank](http://www.theguardian.com/world/2020/jun/09/palestine-says-it-will-declare-statehood-if-israel-annexes-west-bank) (dostęp: 28.06.2020).

<sup>61</sup> *Two years on: people injured and traumatized during the "Great March of Return" are still struggling*, Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej, 6 kwietnia 2020 r., [www.ochaopt.org/content/two-years-people-injured-and-traumatized-during-great-march-return-are-still-struggling](http://www.ochaopt.org/content/two-years-people-injured-and-traumatized-during-great-march-return-are-still-struggling) (dostęp: 28.06.2020).

**Wzrost poziomu osobistego bezpieczeństwa Izraelczyków – w kontekście żywej wciąż pamięci o czasach drugiej intifady – wpłynął na zmianę postrzegania konfliktu.**

Jego bieżące efekty dla większości mieszkańców Izraela pozostają ograniczone, co w połączeniu ze spadkiem wiary w proces pokojowy przekłada się na oczekiwania wobec rządzących oraz kompozycję sfery politycznej. Lewica izraelska, najmocniej utożsamiana z dialogiem ze stroną palestyńską, znajduje się obecnie w głębokim kryzysie i jest marginalną siłą w parlamencie. Silniejszą pozycję uzyskały w ostatnich latach ugrupowania arabskie funkcjonujące w ramach sojuszu Zjednoczona Lista zrzeszającego partie o różnym profilu ideologicznym, które również opowiadają się za rozwiązaniem dwupaństwowym. Jednak ich sprzeciw wobec syjonizmu i modelu funkcjonowania Izraela jako państwa żydowskiego ogranicza ich wpływ na politykę krajową (m.in. na skutek odmawiania udziału w rządzie).

Główną siłą polityczną w Izraelu pozostaje prawica i to ona wyznacza kierunek debaty dotyczącej przyszłości relacji z Palestyńczykami. Powstałe w ostatnich latach ugrupowania centrowe (Jest Przyszłość, Niebiesko-Biali) w dużej mierze również utrzymują zbliżoną do prawicy wizję stosunków izraelsko-palestyńskich. Podobnie ugrupowania religijne – należące do tradycyjnych współkoalicjantów Likudu – nie kontestują polityki względem Palestyńczyków. **Dominującym przekazem obecnych izraelskich władz kierowanych przez premiera Netanjahu i jego zaplecze polityczno-społeczne jest brak partenera do rozmów po stronie palestyńskiej.** Podkreśla się, że na różnych etapach procesu pokojowego Palestyńczycy odrzucali izraelskie propozycje kompromisu (np. w Camp David w 2000 r.), zaś jednostronne ustępstwa, np. wycofanie się ze Stefy Gazy, wzmocniły organizacje terrorystyczne takie jak Hamas. W kwestiach utrzymania kontroli nad Zachodnim Brzegiem i powstania niepodległej Palestyny wśród izraelskiej prawicy widoczny jest rozdźwięk. Środowiska związane z ruchem osadniczym (m.in. Yesha Council, partia Prawica) sprzeciwiają się jakiegokolwiek palestyńskiej państwowości na Zachodnim Brzegu. Akceptowalnym wariantem byłaby zaawansowana forma autonomii na obszarach nieanektowanych przez Izrael. Bazując na tych postulatach, środowiska osadnicze sprzeciwiają się również planowi Trumpa, którego zapisy zakładają wdrożenie wariantu dwupaństwowego<sup>62</sup>. Główna część obozu prawicy – w tym rządzący Likud – nie odrzuca *a priori* możliwości powstania państwa palestyńskiego, jednak za niezbędne uważa się spełnienie przez Palestyńczyków szeregu warunków. Niepodlegający negocjacji jest podział Jerozolimy oraz odrzucenie palestyńskiej kontroli nad Wzgórzem Świątynnym<sup>63</sup>. Przy Izraelu miałyby pozostać wszystkie najważniejsze osiedla (z możliwością wymiany terytorium<sup>64</sup>) oraz Dolina Jordanu, Palestyna miałaby uznać Izrael jako państwo żydowskie i zrezygnować z „prawa do powrotu” uchodźców palestyńskich<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> D.M. Halbfinger, *Netanyahu's Annexation Plans Meet Surprise Opponent: Israeli Settlers*, „The New York Times”, 1 czerwca 2020 r., [www.nytimes.com/2020/06/01/world/middleeast/israel-annex-netanyahu-westbank.html](http://www.nytimes.com/2020/06/01/world/middleeast/israel-annex-netanyahu-westbank.html).

<sup>63</sup> Rodzina królewska Jordanii administruje świątyniami muzułmańskimi w Jerozolimie. Tradycja ta sięga 1924 r., kiedy Najwyższa Rada Muzułmańska nadała haszymidzkiemu szarifowi Mekki tytuł opiekuna meczetu Al-Aksa. W artykule 9. traktatu pokojowego między Izraelem a Jordanią z 1994 r. zawarto zobowiązanie Izraela do uszanowania szczególnej roli Jordańskiego Królestwa Haszymidzkiego w muzułmańskich świątyniach w Jerozolimie. Jednak w związku z przeprowadzonymi na Wzgórzach Świątynnym zamachami, Izrael kontroluje dostęp do świątyń.

<sup>64</sup> Ze strony części obozu prawicy, przede wszystkim lidera partii Izrael Nasz Dom Awigdora Liebermana, pojawiły się propozycje cesji przez Palestynę terytoriów południowej Galilei zamieszkaney przez ludność arabską w celu zmiany struktury demograficznej Izraela.

<sup>65</sup> Ok. 1,5 mln uchodźców palestyńskich (1/3 zarejestrowanych) żyje w 58 uznanych obozach dla uchodźców w Jordanii, Libanie, Syrii, Strefie Gazy i na Zachodnim Brzegu, w tym we Wschodniej Jerozolimie. Jedyne państwo, które nadało uchodźcom palestyńskim obywatelstwo (poza 120 tys., które przybyły ze Strefy Gazy), to Jordania. Reszta uchodźców żyje m.in. w Egipcie, Iraku i Izraelu.

## BADANIA OPINII PUBLICZNEJ

Choć powstanie dwóch sąsiadujących państw pozostaje najpopularniejszym pomysłem na zakończenie konfliktu, szczególnie wśród starszego pokolenia obywateli obu państw, zarówno w Palestynie, jak i w Izraelu poparcie dla dwupaństwowego rozwiązania sporu spada. Z kolei stopniowo wzrasta poparcie dla rozwiązania jednopaństwowego<sup>66</sup>, szczególnie wśród ludności Izraela. W 2017 r. 14% Izraelczyków wskazało na nie jako najlepszy sposób zakończenia konfliktu<sup>67</sup>, a w 2018 r. myślało tak 19% Izraelczyków<sup>68</sup>. Wiąże się to z postrzeganiem konfliktu przez Palestyńczyków i Izraelczyków jako nierozwiązywalnego. **W 2017 r. 53% izraelskich Żydów i ok. 75% Palestyńczyków zgodziło się ze stwierdzeniem: „Nie ma żadnego rozwiązania dobrego jednocześnie dla obu stron. To, co dobre dla jednej strony, jest złe dla drugiej”**<sup>69</sup>. Ponadto blisko 20% ludności obu państw w 2018 r. było zdecydowane przeciwne prowadzeniu negocjacji między Izraelem a Palestyną, zaś jedynie 4,6% Izraelczyków i 4,3% Arabów wierzyło, że negocjacje między Izraelem a Autonomią Palestyńską doprowadzą do trwałego pokoju<sup>70</sup>. Fatalizm ten jest pokłosiem fiaska dotychczasowych porozumień pokojowych, kontynuacji przemocy i okupacyjnej polityki Izraela na terytoriach palestyńskich.

Dodatkowo wyniki badań z 2016 r. oraz jednoznacznie negatywny stosunek Palestyńczyków do planu Donalda Trumpa (**94% Palestyńczyków odrzuca ten plan**) wskazują, że ewentualna realizacja „Pokoju dla dobrobytu” odbędzie się bez poparcia jednej ze stron konfliktu oraz doprowadzi do pogłębienia destabilizacji sytuacji wewnętrznej w Palestynie i jej relacji z Izraelem. Jednocześnie w porównaniu do Palestyńczyków, odsetek Izraelczyków usatysfakcjonowanych obecną sytuacją jest dosyć wysoki (wynosi on odpowiednio 15% i 50%). **Społeczeństwo izraelskie może akceptować status quo, a władze Izraela, występujące w sporze z pozycji siły, nie odczuwają presji ze strony obywateli na dążenie do zawarcia pokoju z Palestyńczykami.**

<sup>66</sup> Rozwiązanie jednopaństwowe odnosi się do takiego rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego, które zakłada utworzenie jednolitego, federalnego lub konfederacyjnego państwa izraelsko-palestyńskiego, które obejmowałoby całe obecne terytorium Izraela, Zachodni Brzeg, w tym Wschodnią Jerozolimę, i Strefę Gazy. Rozwiązanie jednopaństwowe przedstawia się niekiedy jako sytuację, w której Izrael utraciłby swój charakter państwa żydowskiego, a Palestyńczycy nie osiągnęliby pełnej suwerenności (co miało nastąpić w ramach rozwiązania dwupaństwowego), a z drugiej strony jako najlepszy, najbardziej sprawiedliwy i jedyny sposób rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego.

<sup>67</sup> Tami Steinmetz Center for Peace Research and the Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR) in Ramallah, *Palestinian-Israeli Pulse: A Joint Poll*, grudzień 2019 r.

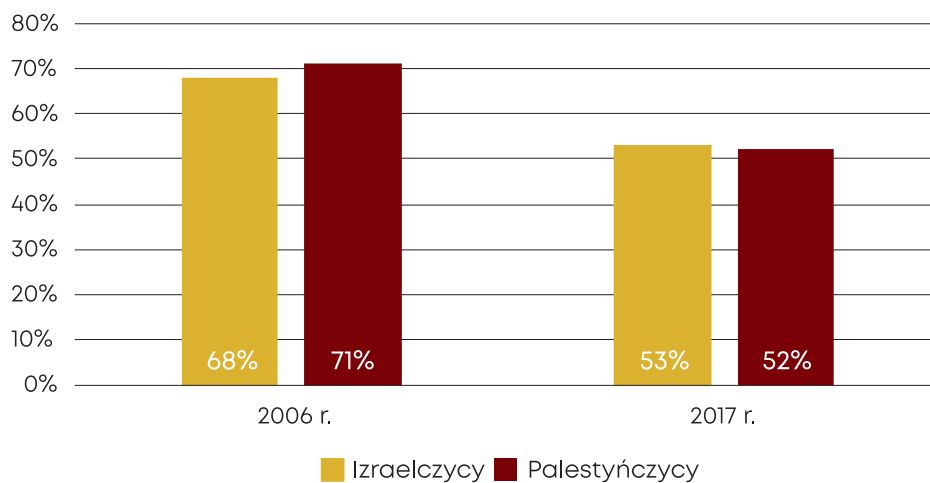
<sup>68</sup> Tami Steinmetz Center for Peace Research and the Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR) in Ramallah, *Palestinian-Israeli Pulse: A Joint Poll*, czerwiec 2018 r.

<sup>69</sup> K. Shikaki, *Peace versus the People*, „The Cairo Review” 2017 r., [www.thecairereview.com/essays/modi-in-israel/](http://www.thecairereview.com/essays/modi-in-israel/) (dostęp: 28.06.2020).

<sup>70</sup> *The Peace Index*, The Israel Democracy Institute, czerwiec 2018 r., [www.peaceindex.org/files/Peace\\_Index\\_Data\\_June\\_2018-Eng.pdf](http://www.peaceindex.org/files/Peace_Index_Data_June_2018-Eng.pdf) (dostęp: 28.06.2020).

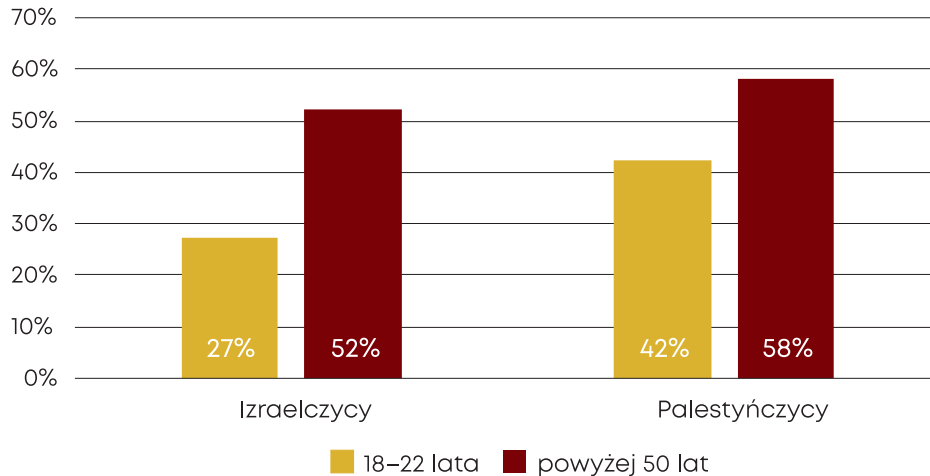
## Rozwiązanie dwupaństwowe

POPARCIE DLA ROZWIĄZANIA DWUPAŃSTWOWEGO



Źródło: K. Shikaki, D. Sheindlin, *Role of Public Opinion in the Resilience/Resolution of the Palestinian-Israeli Conflict*, *Palestinian-Israeli Pulse: A Joint Poll (2016–2018)*, grudzień 2018, [www.pcpsr.org](http://www.pcpsr.org).

POPARCIE DLA ROZWIĄZANIA DWUPAŃSTWOWEGO W 2017 R. W ZALEŻNOŚCI OD GRUPY WIEKOWEJ



Źródło: K. Shikaki, D. Sheindlin, *op. cit.*

## Czynniki, które mogą wpłynąć na opinię przeciwników rozwiązania dwupaństwowego

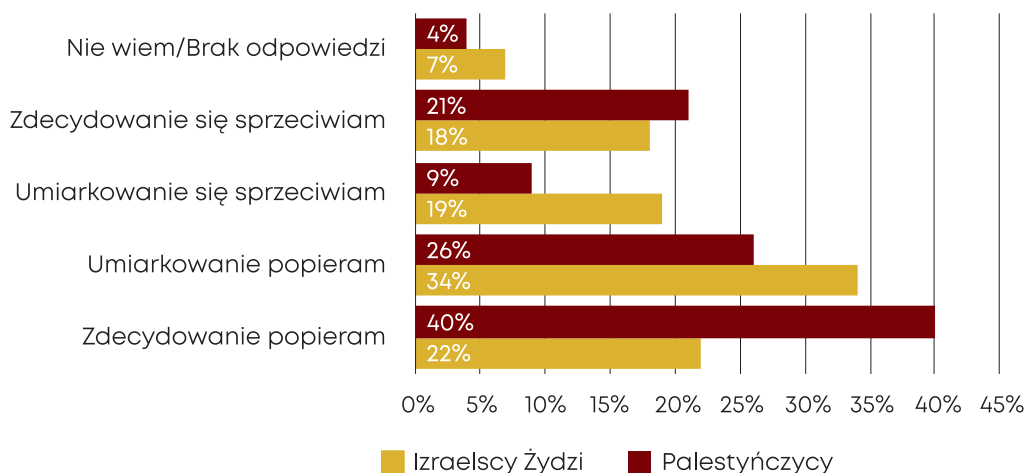
ODSETEK PRZECIWNYCH PALESTYŃCZYKÓW,  
KTÓRZY PO DANEJ PROPOZYCJI ZMIENILIBY SWÓJ STOSUNEK NA POZYTYWNY

Źródło: K. Shikaki, D. Sheindlin, *op. cit.*

ODSETEK PRZECIWNYCH IZRAELCZYKÓW,  
KTÓRZY PO DANEJ PROPOZYCJI ZMIENILIBY SWÓJ STOSUNEK NA POZYTYWNY

Źródło: K. Shikaki, D. Sheindlin, *op. cit.*

2018 R. - JAKI JEST TWÓJ STOSUNEK DO PROWADZENIA NEGOCJACJI  
MIĘDZY AUTONOMIĄ PALESTYŃSKĄ A IZRAELEM?



Źródło: K. Shikaki, D. Sheindlin, *op. cit.*

### Plan Trumpa i aneksja

Oczekiwane reakcje Palestyńczyków na plan Trumpa:

- **74%** spodziewa się masowych i pokojowych demonstracji,
- **66%** spodziewa się dyplomatycznej kampanii AP przeciw Izraelowi
- **61%** spodziewa się powrotu do walki zbrojnej lub powstania na kształt intifady
- **51%** spodziewa się zachowania status quo (53% mieszkańców Gazy i 50% Zachodniego Brzegu)<sup>71</sup>

**50% Izraelczyków popiera aneksję części Zachodniego Brzegu**, 25% – przy uwzględnieniu wsparcia USA, a 25% – również bez niego. 58% Izraelczyków wierzy, że jeśli dojdzie do aneksji Doliny Jordanu, Palestyńczycy rozpoczną trzecią intifadę<sup>72</sup>.

### DZIAŁANIA PODMIOTÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Władze Palestyny ze względu na słabość państwa muszą w znacznym stopniu polegać politycznie i ekonomicznie na zaangażowaniu instytucji zagranicznych. Wsparcie polityczne wyraża się w krytyce środowiska międzynarodowego wobec działań Izraela na terenie Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy oraz poparciu sprawy palestyńskiej przez organizacje multilateralne. Jednocześnie po zaostrzeniu izraelskich restrykcji wobec Palestyńczyków po serii zamachów terrorystycznych w latach 90. i po pogorszeniu palestyńskiej sytuacji gospodarczej coraz ważniejszą częścią budżetu stawało się finansowe wsparcie zagraniczne. Według Banku Światowego od 1993 do 2017 r. Palestyna otrzymała ponad 31 mld dol. od zagranicznych darczyńców<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Palestinian Center for Policy and Survey Research, *Public Opinion Poll No (75)*, 5–8 lutego 2020 r., <http://www.pcpsr.org/sites/default/files/Poll%2075%20English%20fulltext%20%D9%8D.pdf> (dostęp: 28.06.2020).

<sup>72</sup> *Half of Israelis Favor Applying Sovereignty*, The Israel Democracy Institute, 3 czerwca 2020 r., <https://en.idi.org.il/articles/31733> (dostęp: 28.06.2020).

<sup>73</sup> A. Iqtaid, *Aid and its limits in Palestine*, „The Interpreter”, 9 października 2017 r., [www.lowyinstitute.org/the-interpreter/palestinian-aid-dwindling-dollars-delivering-little-durable-development](http://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/palestinian-aid-dwindling-dollars-delivering-little-durable-development) (dostęp: 28.06.2020).

## Unia Europejska

Współpracę między UE a Palestyną i Izraelem definiuje m.in. **Europejska Polityka Sąsiedztwa** ogłoszona w 2004 r. **Kluczowe dla jej kształtowania były trzy założenia:**

- rozwiązanie dwupaństwowe zakładające ustanowienie suwerennego państwa palestyńskiego w granicach określonych w porozumieniach z 1949 r. jako sposób zakończenia konfliktu, do którego powinny dążyć zarówno Izrael i Palestyna, jak i środowisko międzynarodowe;
- wiodąca rola USA w Bliskowschodnim Procesie Pokojowym z założeniem ich poparcia dla rozwiązania dwupaństwowego;
- wsparcie państw członkowskich dla działań UE w zakresie polityki zagranicznej, Komisji Europejskiej i instrumentów unijnych promujących rozwiązanie dwupaństwowe.

W rezultacie UE odegrała istotną rolę w promowaniu międzynarodowego wsparcia dla dwupaństwowego rozwiązania zakładającego państwowość palestyńską na Zachodnim Brzegu, we Wschodniej Jerozolimie i Gazie. Sprzyjał temu też fakt, że UE jest częścią Kwartetu Bliskowschodniego<sup>74</sup>.

Z kolei **inicjatywy UE mające na celu rozróżnienie między Izraelem a osiedlami izraelskimi na terytoriach palestyńskich pomogły przypomnieć społeczności międzynarodowej o „zielonej linii” sprzed 1967 r. jako podstawie dla zaistnienia państwa palestyńskiego.**

UE wzmocniła także międzynarodowe stanowisko dotyczące nieuznawania suwerenności Izraela na terytoriach okupowanych oraz potwierdzenia nielegalności osadnictwa izraelskiego w tym państwie. Dodatkowo w ramach tzw. West Bank Protection Consortium część państw europejskich wspiera budownictwo arabskie na terytoriach typu C<sup>75</sup>. Ponadto UE i jej państwa członkowskie pozostają największymi darczyńcami dla Palestyny (w ciągu ostatniej dekady przekazywały one ok. 600 mln euro rocznie na wsparcie Palestyńczyków<sup>76</sup>, które pozwalało władzom Palestyny finansować wynagrodzenia dla pracowników sektora publicznego i projekty rozwoju infrastruktury).

Obecnie jednak państwa członkowskie pozostają podzielone co do polityki Unii wobec Palestyny i Izraela. Znalazło to wyraz np. w 2017 r. podczas głosowania nad rezolucją UNHCR w sprawie osiedli palestyńskich na Zachodnim Brzegu. Opowiedziały się za nią Niemcy, Hiszpania, Portugalia, Irlandia, Holandia, Luksemburg, Belgia, Słowenia i Malta, zaś sprzeciwiły się jej Wielka Brytania, Węgry, Chorwacja i Litwa<sup>77</sup>. O braku w pełni zharmonizowanego stanowiska członków UE wobec kwestii izraelsko-palestyńskiej może też świadczyć poparcie przez Austrię i Węgry inicjatywy amerykańskiego prezydenta pomimo krytycznego zdania Josepa Borella, wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa UE.

<sup>74</sup> Od września 2018 r. nie odbyło się żadne spotkanie Kwartetu.

<sup>75</sup> West Bank Protection Consortium to platforma działań państw UE wspierających wysiłki na rzecz poprawy sytuacji humanitarnej na Zachodnim Brzegu. W jej ramach współpracują państwa E3 (Niemcy, Francja, Wielka Brytania) z Hiszpanią i Włochami oraz europejskimi organizacjami pozarządowymi (np. Norwegian Refugee Council). Wspierają przede wszystkim społeczności beduińskie, budują i rozbudowują niezbędną do życia infrastrukturę bez pozwoleń od izraelskiej administracji. Działalność konsorcjum jest przedmiotem ostrej krytyki ze strony Izraela, zob. M. Asseburg, N. Goren, *Divided and Divisive. Europeans, Israel and Israeli-Palestinian Peacemaking*, The Israeli Institute for Regional Foreign Policies, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), maj 2019 r., s. 47–48.

<sup>76</sup> AHLC: *High Representative Josep Borrell hosted donor meeting for Palestine*, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, <https://eeas.europa.eu>.

<sup>77</sup> H. Lovatt, *Occupation and Sovereignty: Renewing EU Policy in Israel-Palestine*, European Council on Foreign Relations, 21 grudnia 2017 r., [www.ecfr.eu/publications/summary/occupation\\_and\\_sovereignty\\_renewing\\_eu\\_policy\\_in\\_israel\\_palestine](http://www.ecfr.eu/publications/summary/occupation_and_sovereignty_renewing_eu_policy_in_israel_palestine) (dostęp: 28.06.2020).



Ważna i pozytywnie postrzegana na terytoriach okupowanych Unia jest szeroko krytykowana w Izraelu, który uznaje jej działania za stronnice i antyizraelskie, czasem określając je wręcz jako „nowoczesny antysemityzm”<sup>78</sup>. Ze względu na niewielkie, z perspektywy Izraela, zaangażowanie UE w politykę bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie (którą państwo to uznaje za swój priorytet w kształtowaniu relacji zagranicznych) UE pozostaje dla Izraela przede wszystkim partnerem gospodarczym. Skutkuje to większym zainteresowaniem Izraela współpracą z państwami europejskimi w formacie bilateralnym lub w ramach mniejszych formatów (np. V4). Ponadto kluczowym partnerem Izraela pozostają USA, a co za tym idzie – nieprzychylnie postrzega on większe zaangażowanie UE w relacje izraelsko-palestyńskie<sup>79</sup>.

## ONZ i sądownictwo międzynarodowe

ONZ opowiada się za rozwiązaniem dwupaństwowym i krytycznie odnosi się do okupacyjnej polityki Izraela. Uznaje za nielegalne zarówno konstrukcję muru na Zachodnim Brzegu, jak i izraelskie osiedla na jego terenach. Krytyka ONZ wobec Izraela wpłynęła na jego wrogą postawę wobec tej organizacji, a jej zaangażowanie w konflikt władze Izraela postrzegają jako wyłącznie propalestyńskie. Od 1948 r. do 2016 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ wydała 80 rezolucji potępiających działania Izraela<sup>80</sup>. W 2004 r. budowę muru i osadnictwo żydowskie na Zachodnim Brzegu jako sprzeczne z prawem międzynarodowym określił także główny organ sądowy ONZ, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

Powołana w 1949 r. Agenda Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA) jest najważniejszą darczyńcą dla palestyńskich uchodźców. Poza pomoc finansową UNRWA zapewnia uchodźcom mieszkania, edukację i pracę. Z jej wsparcia korzysta obecnie ok. 5 mln palestyńskich uchodźców żyjących zarówno w Palestynie, jak i innych państwach Bliskiego Wschodu<sup>81</sup>. W ostatnich latach UNRWA mierzy się z problemami finansowymi, których przyczyną jest m.in. proizraelska polityka obecnej administracji USA. Stany Zjednoczone były największym fundatorem UNRWA, zanim wstrzymały jej finansowanie w 2017 r. Rocznie wpłacały do jej budżetu ok. 315 mln dolarów (średnia dla lat 2010–2017).

Krytyczne wobec okupacyjnej polityki Izraela stanowisko organizacji międzynarodowych podkreśla też inicjatywa Międzynarodowego Trybunału Karnego. Prokurator Trybunału Fatou Bensouda ogłosiła w grudniu 2019 r. zamiar wszczęcia śledztwa w sprawie zbrodni wojennych na terytoriach palestyńskich, których mieli dopuszczać się Izrael, Hamas i inne palestyńskie grupy zbrojne. Wśród naruszeń wskazała m.in. osadnictwo izraelskie na Zachodnim Brzegu i działania podejmowane od 2018 r. przez izraelskie siły zbrojne w Strefie Gazy wobec osób protestujących przeciw polityce Izraela względem Palestyńczyków. O wszczęciu śledztwa zadecyduje Trybunał w najbliższych miesiącach.

Z kolei Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził w wyroku z listopada 2019 r., że zakładanie żydowskich osiedli na Zachodnim Brzegu jest sprzeczne z międzynarodowym prawem humanitarnym, a konkretnie art. 49 IV konwencji genewskiej, który zabrania przesiedleń

<sup>78</sup> T. Dor, *'Always the bridesmaid?' The EU role in the Middle East Peace Process*, „The Atkin Paper Series”, kwiecień 2014, s. 13.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> *United Nations Security Council resolutions against Israel 1948–2016*, „Welcome to Palestine”, 29 sierpnia 2017 r., [www.welcometopalestine.com/article/united-nations-security-council-resolutions-israel](http://www.welcometopalestine.com/article/united-nations-security-council-resolutions-israel) (dostęp: 28.06.2020).

<sup>81</sup> *Palestine Refugees*, Agenda Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie, [www.unrwa.org](http://www.unrwa.org).

ludności okupanta na terytorium okupowane. Orzekł też, że na państwach UE spoczywa obowiązek odpowiedniego oznakowania produktów pochodzących z takich osiedli.

### Państwa na Bliskim Wschodzie

Poza Palestyną, Egiptem i Jordanią żadne państwo arabskie nie uznało formalnie Izraela. Oficjalnie i na forach organizacji międzynarodowych (w tym Ligi Państw Arabskich) arabscy politycy potępiają budowę izraelskich osiedli i krytycznie odnoszą się do polityki Izraela. **W ostatnich latach doszło jednak do kluczowej zmiany w podejściu do Izraela większości arabskich reżimów, szczególnie tych, które utrzymują bliskie relacje z USA.** Bogate państwa arabskie Zatoki Perskiej (Zjednoczone Emiraty Arabskie, Arabia Saudyjska, Kuwejt i Katar) nawiązały i utrzymują niejawnie kontakty z izraelskim rządem. Ich relacje skupiają się przede wszystkim na współpracy w zakresie bezpieczeństwa i inwigilacji oraz na realizacji tożsamyh celów polityki zagranicznej – osłabieniu Iranu, który postrzegają jako najważniejszego rywala regionalnego, i zwalczaniu islamistycznych organizacji politycznych<sup>82</sup>. Choć państwa Zatoki potępiły przeniesienie ambasady USA do Jerozolimy w 2017 r., kontynuują politykę zbliżania się do Izraela. Jednak na otwartą współpracę i pełną normalizację stosunków państw arabskich z Izraelem nie pozwala im silnie antyizraelskie nastawienie mieszkańców, którzy postrzegają Izrael jako największe zagrożenie dla stabilności ich państw i w efekcie są negatywnie nastawieni wobec poprawy wzajemnych stosunków<sup>83</sup>.

Szczególnym przypadkiem jest Egipt, który jako pierwsze państwo arabskie podpisał pokój i uznał państwo Izrael w 1979 r., a w ciągu ostatnich lat podejmował inicjatywy na rzecz mediacji między Hamasem a Autonomią Palestyńską i Izraelem (np. w 2012 r., 2018 r., 2019 r.). Jednocześnie Egipt współpracuje z Izraelem w zakresie walki z terroryzmem, szczególnie w kontekście aktywnych na Półwyspie Synaj frakcji tzw. Państwa Islamskiego. Współpraca z Izraelem ma również znaczenie w kontekście wrogiego nastawienia egipskich władz do Hamasu, powiązanego z Bractwem Muzułmańskim, które postrzegają jako zagrożenie. Ponadto współpraca z Izraelem gwarantuje armii egipskiej finansowe wsparcie USA (ok. 1,5 mld dol. rocznie).

Państwa arabskie na forum Ligi Państw Arabskich zgodnie potępiły plan pokojowy Donalda Trumpa, uznając, że narusza on prawa Palestyńczyków i jest niewiążący. Jednocześnie bogate państwa Zatoki oraz Egipt wyraziły uznanie dla inicjatywy prezydenta USA, określając ją jako punkt wyjścia do dalszych mediacji. Poza władzami Palestyny najbardziej krytycznie do planu odniosła się Jordania. Liczące 10 mln mieszkańców Królestwo Haszymidzkie jest domem dla ponad 2 mln uchodźców palestyńskich<sup>84</sup> i obawia się, że realizacja planu przyczyni się do kolejnego exodusu Palestyńczyków. Ponadto król Jordanii Abdullah sprawuje oficjalny nadzór nad muzułmańskimi i chrześcijańskimi świątyniami w Jerozolimie, czemu zagrożić może „plan stulecia”. Monarcha zapowiedział, że aneksja osiedli przyczyni się do „poważnego konfliktu”<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> M. Wojnarowicz, *Izrael i państwa Zatoki Perskiej – specyfika niejawnej współpracy*, „Biuletyn PISM” nr 80 (1522), 25 sierpnia 2017 r.

<sup>83</sup> *Does Iran Pose Greater Threat to the Region than Israel?*, Arab Barometer, [www.arabbarometer.org/2020/01/israel-or-iran-which-is-the-greater-perceived-threat-copy](http://www.arabbarometer.org/2020/01/israel-or-iran-which-is-the-greater-perceived-threat-copy).

<sup>84</sup> *Where we work*, Agenda Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie, [www.unrwa.org](http://www.unrwa.org).

<sup>85</sup> *Jordan warns Israel of massive conflict over annexation*, „Middle East Monitor”, 16 maja 2020 r., [www.middleeast-monitor.com/20200516-jordan-warns-israel-of-massive-conflict-over-annexation](http://www.middleeast-monitor.com/20200516-jordan-warns-israel-of-massive-conflict-over-annexation) (dostęp: 28.06.2020).

**W obliczu intensyfikacji polityki normalizacji<sup>86</sup> między Izraelem i państwami regionu można postawić tezę, że konflikt z Palestyńczykami stał się autonomiczny wobec szerszego konfliktu izraelsko-arabskiego.** Obecnie normalizacja jest jednym z głównych celów polityki zagranicznej Benjamina Netanjahu. Rozdzielenie tego procesu od kwestii palestyńskiej stanowiłoby przewartościowanie pozycji Izraela w regionie. Jednak **obecna sytuacja wskazuje, że aneksja izraelskich osiedli nie wpłynęłaby znacząco na politykę arabskich reżimów wobec Izraela, ze względu na ich priorytetowe traktowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi oraz wspólne stanowisko wobec Iranu.**

Na najważniejszego orędownika sprawy palestyńskiej wyrosła w ostatnich latach Turcja, której władze potępiają ekspansję izraelskich osiedli, krytykując działania Izraela jako politykę faktów dokonanych. Szef tureckiej dyplomacji w styczniu ub.r. odniósł się też do prowadzonych przez Izrael w Jerozolimie prac wykopaliskowych, uznając, że ich celem jest zniszczenie muzułmańskiego dziedzictwa. Turcja współpracuje z oboma obozami władzy w Palestynie, udzielając im wsparcia finansowego i dyplomatycznego, co skutkuje wysokim poparciem wśród Palestyńczyków dla dalszego zacieśniania relacji – 75% mieszkańców Zachodniego Brzegu i 70% Strefy Gazy opowiada się za wzmocnieniem stosunków gospodarczych z tym państwem<sup>87</sup>. Turcja krytycznie odniosła się również do planu Donalda Trumpa. Prezydent Recep Tayyip Erdoğan podczas 3. Międzyparlamentarnej Konferencji ds. Jerozolimy oświadczył, że Turcja nie uznaje planu Trumpa, który oznacza „aneksję palestyńskiej ziemi, niszczy Palestynę i bezprawne przejęcie przez Izrael władzy nad Jerozolimą”. Jednocześnie turecki prezydent skrytykował zbliżenie części muzułmańskich państw z Izraelem w ostatnich latach. Z kolei relacje Turcji z Izraelem pozostają złe mimo prób normalizacji w 2016 r.<sup>88</sup> Oba państwa utrzymują stosunki gospodarcze, jednak wsparcie udzielane przez Turcję władzy palestyńskiej, rywalizacja o zasoby w basenie Morza Śródziemnego i o przewagę militarną na Bliskim Wschodzie czyni je konkurentami, a nie partnerami<sup>89</sup>.

## Inni aktorzy globalni

**Chiny kilkakrotnie proponowały rozwiązanie konfliktu palestyńsko-izraelskiego** lub w Gazie (w 2013 r., 2014 r. i 2017 r.), usiłując zbudować wizerunek wiarygodnego mediatora na Bliskim Wschodzie, co ma znaczenie dla ich rosnącego zaangażowania gospodarczego w regionie. Nie skrytykowały jednak bezpośrednio „Pokoju dla dobrobytu”, a chiński MSZ oświadczył, że podstawą kształtowania procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie powinny być rezolucje RB ONZ. **Z kolei rosyjski MSZ skrytykował założenia planu Trumpa, twierdząc, że nie są w stanie zaprowadzić pokoju na Bliskim Wschodzie.** Władze Rosji zaproponowały spotkanie w sprawie bliskowschodniego procesu pokojowego z udziałem Kwartetu oraz LPA i przedstawicieli państw arabskich. Miałoby ono służyć powrotowi do bezpośrednich negocjacji między Palestyną a Izraelem. **Rosja jest jednocześnie jednym z najważniejszych partnerów Palestyny spośród światowych mocarstw.** Próbowano doprowadzić do zakończenia wewnątrzpalestyńskiego sporu, organizując rozmowy pojednawcze między Hamasem a Fatahem w 2017 r. i 2019 r. W ostatnich latach jej zwiększone zaangażowanie w bliskowschodni proces pokojowy jest związane głównie ze wsparciem dla syryjskiego prezydenta Baszara al-Asada w wojnie domowej, która toczy się w sąsiadującej z Izraelem

<sup>86</sup> Np. w 2019 r. premier Izraela wraz z małżonką i szefem izraelskiego wywiadu był w Omanie, izraelski minister kultury odwiedził Dubaj, zaś wartość handlu między Izraelem a państwami Zatoki wyniosła w 2019 r. 1 mld dol.

<sup>87</sup> *Arab Barometer V. Palestine Country Report*, Arab Barometer, 2019, s.20.

<sup>88</sup> W 2010 r. relacje między państwami zostały zerwane, kiedy Izrael zablokował statek aktywistów „Flotyła Wolności”, którego celem było przełamanie blokady Strefy Gazy. W wyniku akcji izraelskich sił zginęło 10 obywateli Turcji.

<sup>89</sup> M. Wojnarowicz, *Polityka Izraela w obszarze wschodniego Morza Śródziemnego*, „Biuletyn PISM” nr 157 (1905), 12 listopada 2019 r.

Syrii. Działania Rosji umożliwiły powrót do stosunków między reżimem Asada a Hamasem, które zostały zerwane w 2012 r. po wybuchu tej wojny.

## Polska

W 1988 r. Polska uznała jednostronną proklamację państwa palestyńskiego ogłoszoną przez Palestyńską Radę Narodową, wyrażając „gotowość podjęcia współpracy z palestyńskimi władzami państwowymi z chwilą ich utworzenia”. Stanowiło to uznanie państwa palestyńskiego *in statu nascendi*<sup>90</sup> (w procesie jego powstawania). Poparła w ten sposób dążenia narodu palestyńskiego do uzyskania państwowości mimo niespełniania przez Palestynę tradycyjnie wyróżnianych kryteriów istnienia państwa, takich jak efektywna kontrola nad terytorium. Polska zagłosowała także za rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 15 grudnia 1988 r., która była formą zbiorowego uznania Państwa Palestyna<sup>91</sup>. Obecnie utrzymuje z Palestyną stosunki dyplomatyczne, realizowane za pośrednictwem jej ambasady w Warszawie i przedstawicielstwa przy Palestyńskiej Władzy Narodowej w Ramallah.

Polska wspiera też rozwiązanie pokojowe zakładające powstanie niepodległej Palestyny. Współpracuje zarówno z Izraelem, jak i Palestyną, a relacje te przebiegają niezależnie od stanu procesu pokojowego. Jako zwiększenie zaangażowania Polski w proces pokojowy na Bliskim Wschodzie można postrzegać współorganizowaną z USA w 2019 r. konferencję bliskowschodnią, która odbyła się w Warszawie i dała początek grupom roboczym, mającym na celu m.in. wypracowanie rozwiązań zwiększających stabilność Bliskiego Wschodu. Konferencja wskazała jednocześnie, że polityka Polski w regionie jest związana z planami amerykańskiej administracji wobec Bliskiego Wschodu. Potwierdzają to słowa ministra spraw zagranicznych Jacka Czaputowicza, który pozytywnie odniósł się do planu Donalda Trumpa, uznając działania jego administracji na rzecz rozwiązania konfliktu za „godne uznania”, a treść planu za „wartościowy materiał do kompleksowej dyskusji między stronami konfliktu izraelsko-palestyńskiego”. Jednak szef polskiego MSZ wyraźnie podkreślił również, że „prawdziwy pokój może być osiągnięty jedynie za dobrowolną zgodą obu stron konfliktu<sup>92</sup>”. Jednocześnie Palestyna jest jednym z najważniejszych beneficjentów polskiej pomocy rozwojowej na Bliskim Wschodzie (całkowita wartość pomocy rozwojowej przekazanej przez Polskę Palestynie w okresie 2005–2016 przekroczyła 25 mln zł.<sup>93</sup>).

<sup>90</sup> Por. podpisaną przez wiceministra spraw zagranicznych Jana Dziedziczaka *Odpowiedź na interpelację nr 9605 w sprawie Przedstawicielstwa RP w Ramallah*, 27 lutego 2017 r., [www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=1A605201](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=1A605201) (dostęp: 07.06.2020).

<sup>91</sup> *Poland in Palestine*, [www.gov.pl](http://www.gov.pl), rezolucję poparły 104 państwa.

<sup>92</sup> „*Wysiłki godne uznania*”. Czaputowicz o planie pokojowym Trumpa, TVN24, 29 stycznia 2020 r., <https://tvn24.pl/polska/jacek-czaputowicz-ocenia-plan-pokojowy-donald-trump-w-sprawie-konfliktu-izraelsko-palestynski-ego-3564671> (dostęp: 28.06.2020).

<sup>93</sup> Opis polskiej działalności w Palestynie w ramach programu Polska Pomoc: <https://www.polskapomoc.gov.pl>.

## KONFLIKT JUTRO

**2020 r. może stać się kolejną przełomową datą w historii konfliktu izraelsko-palestyńskiego, ponieważ ryzyko przeprowadzenia przez Izrael aneksji osiedli żydowskich na Zachodnim Brzegu jest najwyższe od zainicjowania ruchu osadniczego. Waga tego działania wynika z podważenia istoty kompromisu terytorialnego, na jakim opierał się dotychczas proces pokojowy.** Zakładał on utworzenie państwa palestyńskiego w granicach wyznaczonych przez „zieloną linię” sprzed 1967 r. Jednostronne rozszerzenie suwerenności na osiedla bez kompensacji w innych obszarach zmniejsza i tak ograniczoną pulę terytoriów, na których mogłaby się rozwijać państwowość palestyńska. Rozważany wariant maksymalistyczny, zaprezentowany w planie Trumpa, zabezpieczający kontrolę Izraela nad Doliną Jordanu i wszystkimi skupiskami ludności żydowskiej na Zachodnim Brzegu, a także ciągłość między nimi, zostawia jeszcze mniej przestrzeni dla funkcjonowania i rozwoju państwa palestyńskiego, np. z uwagi na brak możliwości korzystania z zasobów na terytoriach typu C. Dodatkowo oficjalne uznanie osiedli za terytorium Izraela byłoby trudne do odwrócenia – ewentualne zrzeczenie się tych nabytków w świetle obecnego prawodawstwa wymagałoby większości 2/3 Knesetu lub zgody w referendum.

Sytuację utrudniają reperkusje polityczne. Aneksja osiedli tworzy precedens dla kolejnych jednostronnych działań Izraela w innych obszarach sporu (np. dalszego ograniczania dostępu do wody). **Rozwiązanie dwupaństwowe – rozumiane jako wymiana wzajemnych ustępstw – przestaje gwarantować wyjście z konfliktu.** Utrzymanie w tych uwarunkowaniach funkcjonowania AP jako struktury mającej przekształcić się w suwerenny podmiot traci polityczną rację bytu. Palestyńskie władze tracą też motywację do utrzymania swojego wsparcia dla współpracy z Izraelem w obszarze bezpieczeństwa, co ułatwia destabilizację terytoriów Zachodniego Brzegu. Do tego pojawia się kwestia przyznania obywatelstwa ludności palestyńskiej zamieszkującej na terenach, które chce przyłączyć Izrael (np. ok. 65 tys. mieszkańców Doliny Jordanu<sup>94</sup>). Co do nadania obywatelstwa nie można wykluczyć, że przeważająca większość miejscowej ludności arabskiej i tak go nie przyjmie, podobnie jak miało to miejsce po aneksjach Wzgórz Golan i Wschodniej Jerozolimy. Brak odpowiednich przepisów regulujących status palestyńskich mieszkańców anektowanych terenów **oznaczałby usankcjonowanie prawnej nierówności obywateli i prowadził do oficjalnej segregacji etniczno-religijnej.**

### CZYNNIKI UPRAWDOPODABNIAJĄCE I HAMUJĄCE ANEKSJĘ

Dotychczasowy brak inkorporacji osiedli przez Izrael wynikał z kalkulacji politycznych, przede wszystkim obaw o reakcje środowiska międzynarodowego z USA na czele, możliwości ponownego wybuchu niekontrolowanej przemocy, a także sytuacji wewnętrznej w Izraelu (np. aktualnego układu partyjnego). **Obecnie uwarunkowania dotyczące aneksji są dużo bardziej sprzyjające dla rządu Netanjahu.**

Podstawowym czynnikiem uprawdopodobniającym aneksję jest zmiana podejścia USA do konfliktu. Administracja Trumpa preferuje uznanie zastanej rzeczywistości oraz transakcyjną wizję pokoju („stabilność za bezpieczeństwo”). **To podejście najpełniej charakteryzuje plan pokojowy, który nie zawiera kryteriów warunkujących akceptację izraelskiej kontroli nad osiedlami.** Izrael może więc liczyć, że w razie ostrzejszej reakcji społeczności

<sup>94</sup> Netanyahu says Palestinians in annexed land will not be offered Israeli citizenship, „Middle East Eye”, 28 maja 2020 r., [www.middleeasteye.net/news/netanyahu-palestinians-jordan-valley-annexation-israeli-citizenship](http://www.middleeasteye.net/news/netanyahu-palestinians-jordan-valley-annexation-israeli-citizenship) (dostęp: 28.06.2020).

międzynarodowej na aneksję będzie miał poparcie dyplomacji amerykańskiej. Izrael liczy także na to, że siła relacji nawiązanych z arabskimi państwami regionu przyczyni się do ograniczenia protestów z ich strony (a także do stłumienia przez władze krytycznych reakcji ich mieszkańców), a ponadto nie dojdzie (z uwagi na brak konsensusu) do konieczności zmierzenia się ze zgodnym sprzeciwem państw UE.

Jednocześnie sprzyjające stanowisko USA jest postrzegane przez Izrael pragmatycznie, jako czynnik tymczasowy. **Prawdopodobieństwo aneksji wpływa zatem nie tyle ze wsparcia obecnej administracji, co z możliwości jej odejścia – a wraz z nią sprzyjających aneksji okoliczności – po listopadowych wyborach prezydenckich w wypadku zwycięstwa Demokratów.** Przyłączenie osiedli do Izraela jest stanowczo odrzucane przez przywództwo Partii Demokratycznej i kontrkandydata Trumpa – byłego wiceprezydenta Joe Bidena. Prawdopodobne jest również dalsze osłabienie poparcia, jakie Izrael utrzymywał w Kongresie. Silną pozycję u Demokratów zyskuje propalestyńskie skrzydło progresywne, a krytycznie odbierane jest wyraźne faworyzowanie strony republikańskiej przez rząd Netanjahu. Antycypując przewartościowanie amerykańskiego stanowiska, obecny gabinet Izraela może dążyć do inkorporacji osiedli, by relacje z nową administracją kreować z pozycji faktów dokonanych. Rząd Netanjahu mógłby liczyć wtedy na przychylność odchodzącej ekipy prezydenta Trumpa – przyzwolenie na aneksję byłoby specyficznym „prezenterem” dla bliskiego politycznego sojusznika. Zwycięstwo Trumpa może z kolei oznaczać uznanie aneksji za wdrażanie części planu pokojowego oraz zaleceń izraelsko-amerykańskiej komisji delimitacyjnej.

**Prawdopodobieństwo zmiany statusu osiedli zwiększa sytuacja po wyborach w Izraelu.** W wyniku porozumienia między Netanjahu i liderem opozycji Benjaminem Gancem udało się przełamać trwający od maja 2019 r. impas polityczny i powołać rząd jedności narodowej (został on zaprzysiężony 17 maja)<sup>95</sup>. Koalicja dysponuje stabilną większością parlamentarną dzięki 73 mandatami w 120-osobowym Knesecie. **Netanjahu zagwarantował sobie prawo (bez możliwości weta ze strony Niebiesko-Białych) do przedłożenia pod decyzję gabinetu lub pod głosowanie w parlamencie wniosku w sprawie rozszerzenia suwerenności po 1 lipca**<sup>96</sup>. Zgodnie z zapisami porozumienia decyzja musi odbyć się z „pełnym poparciem” USA oraz po „zaangażowaniu społeczności międzynarodowej” (rozumianej przede wszystkim jako akceptacja państw arabskich).

**Przewagę w rządzie oraz w parlamencie mają zwolennicy inkorporacji osiedli.** Decyzja o aneksji mogłaby zatem znaleźć poparcie w parlamencie nawet w przypadku rozłamu w koalicji. **Izraelska prawica z Netanjahu na czele zainwestowała duży kapitał polityczny w przyszłość osiedli.** Próby ponownego zamrożenia decyzji w kontekście wyraźnie sprzyjającej koniunktury międzynarodowej kolidowałyby z oczekiwaniami prawicowego elektoratu i podkopywałyby pozycję premiera. Pole politycznego manewru pozwalającego na instrumentalne traktowanie zagadnienia jest o wiele mniejsze niż w przeszłości. Część obserwatorów podkreśla też czynnik osobisty. Dla Netanjahu, utrzymującego dotychczas – wbrew przyjętej retoryce – dużą pragmatyczność decyzji politycznych, aneksja miałaby stanowić ukoronowanie kariery lidera izraelskiej prawicy. Mogłaby też służyć kompensacji

<sup>95</sup> Gabinet ma charakter dwuczłonowy, składa się z bloku prawicy, na którego czele stoi Netanjahu, i bloku Niebiesko-Białych Ganca wraz z mniejszymi ugrupowaniami parlamentarnymi. Obie części rządu na mocy porozumienia koalicyjnego są równorzędnymi partnerami, z prawem wzajemnego weta wobec podejmowanych decyzji oraz niezależnością np. w kwestii dymisjonowani ministrów w ramach bloku, zob. M. Wojnarowicz, *Przełamanie impasu – rząd jedności w Izraelu*, „Biuletyn PISM” nr 107, 18 maja 2020 r.

<sup>96</sup> Decyzję w sprawie rozszerzenia suwerenności może podjąć sam rząd.

poparcia, które premier częściowo utracił w związku z oskarżeniami o korupcję i nadużycie publicznego zaufania<sup>97</sup>.

Jednocześnie istnieją **przesłanki wskazujące nie tyle na zarzucenie planów aneksji, co odroczenie ich w czasie**, zwłaszcza że dotychczasowe ustalenia nie ustanawiają sztywnych terminów ich realizacji. Po ukonstytuowaniu wspólnego rządu Netanjahu i Gancu dyplomacja **USA wysyłała sygnały przeciw szybkiemu rozszerzeniu kontroli Izraela na Zachodnim Brzegu**<sup>98</sup> oraz wskazujące na konieczność uformowania się konsensusu w ramach nowego rządu<sup>99</sup>. Narzędziem kontroli jest też amerykańsko-izraelska komisja mająca ustalić dokładny przebieg granic. Także ogólnoświatowa sytuacja związana z epidemią COVID-19 wymusza zmianę priorytetów politycznych i dyplomatycznych.

Postawa władz USA jest związana w największym stopniu z kalkulacjami w związku z wyborami prezydenckimi. Administracji Trumpa brakuje wyraźnych sukcesów dyplomatycznych w polityce bliskowschodniej. **Usankcjonowanie jednostronnych izraelskich działań względem osiedli – choć popierane przez republikańskich wyborców – wiązałoby się z destabilizacją, której koszty ponosiłby Izrael, i oskarżeniami amerykańskich władz o nieskuteczność i pogłębienie kolejnego kryzysu**. Wizerunkowo niekorzystne byłoby też automatyczne skreślenie ambitnego planu prowadzonego przez najbliższe prezydentowi osoby w administracji. Stąd USA może dążyć do instrumentalnego opóźniania decyzji w sprawie aneksji, możliwie nawet do wyborów prezydenckich w listopadzie br.

Również z perspektywy polityki wewnętrznej Izraela aneksja – wbrew retorycznemu wzmożeniu – niekoniecznie musi dojść do skutku lub może być opóźniana. Wynika to z postawy nominalnie równorzędnego dla bloku Likudu ugrupowania Gancu (kontrolującego m.in. ministerstwa spraw zagranicznych i obrony). Choć Ganc otwarcie poparł plan Trumpa po jego ogłoszeniu i posługiwał się zapowiedziami utrzymania osiedli przy Izraelu, pozostaje stroną powściągliwą w kwestii aneksji. Oznacza to poparcie dla jej ograniczonego wymiaru (np. wyłącznie Doliny Jordanu) i tylko po zagwarantowaniu przychylności arabskich państw regionu, a więc trudnych do wypełnienia warunków brzegowych. Postawa frakcji Gancu wynika też z szerszego kontekstu wewnętrznego – zakończenia przedłużonego cyklu wyborczego i trwającej epidemii COVID-19. Ten pierwszy element zmniejsza szanse na wywołanie przez Netanjahu kryzysu w koalicji pod groźbą kolejnych wyborów, drugi wpływa na nastroje społeczne – aktualne sondaże wskazują, że aneksja (choć sama w sobie popierana) nie jest priorytetem dla wyborców i cieszy się poparciem ok. 50% społeczeństwa<sup>100</sup>.

**Istotnym czynnikiem jest też sprzeciw wobec planu Trumpa części ruchu osadniczego** oraz reprezentujących ich polityków w Knesecie, odrzucających możliwość powstania niepodległej Palestyny (co zakłada „Pokój dla dobrobytu”), ewakuacji jakichkolwiek osiedli czy funkcjonowania części z nich jako enklaw w państwie palestyńskim. Maksymalistyczne żądania ze strony osadników ograniczają Netanjahu pole manewru politycznego, np. możliwość ograniczonego wariantu aneksji. Przesłanką na rzecz porzucenia planów są też wcześniejsze zapowiedzi Netanjahu dotyczące przyłączenia osiedli – niezrealizowane i używane

<sup>97</sup> M. Wojnarowicz, *Oskarżenia wobec premiera Benjamina Netanjahu*, „Komentarz PISM” nr 64/2019, 22 listopada 2019 r.

<sup>98</sup> Pompeo Urges Israel to Go Slow on West Bank Annexation, „Voa News”, 13 maja 2020 r., [www.voanews.com/middle-east/pompeo-urges-israel-go-slow-west-bank-annexation](http://www.voanews.com/middle-east/pompeo-urges-israel-go-slow-west-bank-annexation) (dostęp: 28.06.2020).

<sup>99</sup> M. Mualem, *Netanyahu needs Gantz to win Trump's annexation go-ahead*, „Al-Monitor”, 9 czerwca 2020 r., [www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/06/israel-us-donald-trump-benjamin-netanyahu-benny-gantz.html#ixzz6Qf2SbDRC](http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/06/israel-us-donald-trump-benjamin-netanyahu-benny-gantz.html#ixzz6Qf2SbDRC) (dostęp: 28.06.2020).

<sup>100</sup> T. Staff, *More Israelis oppose West Bank annexation than support it – survey*, „The Times of Israel”, 7 czerwca 2020 r., [www.timesofisrael.com/more-israelis-oppose-west-bank-annexation-than-support-it-survey](http://www.timesofisrael.com/more-israelis-oppose-west-bank-annexation-than-support-it-survey) (dostęp: 28.06.2020).

przede wszystkim do mobilizacji wyborczej elektoratu prawicy – a także rosnąca w państwie świadomość kosztów dla bezpieczeństwa i pozycji międzynarodowej Izraela.

### IZRAELSKI PRZEKAZ POLITYCZNY W SPRAWIE ANEKSJI

Izrael uzasadnia plany rozszerzenia suwerenności nad osiedlami żydowskimi kilkoma rodzajami argumentów:

- **Kwestie tożsamościowe.** Zachodni Brzeg jest uznawany za integralną część biblijnej Ziemi Izraela, będącej antyczną ojczyzną Żydów. Władze Izraela, z uwagi na utrzymanie ciągłości religijno-tożsamościowej przez naród żydowski aż do współczesności, wskazują na historyczne uzasadnienie dla utrzymania suwerenności w Judei i Samarii. Istotną jest także kwestia kontroli nad szczególnie ważnymi miejscami kultu dla wyznawców judaizmu. Nie jest dopuszczana możliwość pozostania ludności żydowskiej jako mniejszości w niepodległej Palestynie – historycznie status mniejszości był równoznaczny dla ludności żydowskiej z prześladowaniami i wrogością.
- **Kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego.** Podstawowym argumentem izraelskich władz za utrzymaniem osiedli jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Pas osiedli położony za „zieloną linią” (a więc znajdujący się na wyższym terenie) ma stanowić dodatkowy bufor dla najważniejszych centrów populacji w Izraelu przed atakami z terytoriów Zachodniego Brzegu ze strony ugrupowań terrorystycznych, np. Hamasu lub – hipotetycznej – wrogiej Izraelowi niepodległej Palestyny. Wyrażoną wprost przez Izrael obawą jest możliwość stworzenia próżni bezpieczeństwa, co miało miejsce po wycofaniu się z południowego Libanu w 2000 r. i Strefy Gazy w 2005 r.
- **Kontrola granic.** Izrael uznaje za niezbędną kontrolę Doliny Jordanu, a tym samym granicy z Jordanią. Często powtarzanym przez środowiska prawicy uzasadnieniem jest słabość struktur państwowych haszymidzkiego królestwa. Ryzyko przeistoczenia się Jordanii w państwo upadłe oznaczałoby z perspektywy Izraela umocnienie się wpływów Iranu i organizacji terrorystycznych w tym państwie. Brak kontroli na granicy Jordanii i Zachodniego Brzegu przysuwałby to zagrożenie bliżej centrum Izraela. Odrzucany jest również wariant obecności sił międzynarodowych z uwagi na nieskuteczność tego mechanizmu z perspektywy Izraela (w kontekście sił UNIFIL i UNDOF).
- **Brak partnera dla rozmów.** Strona izraelska podkreśla, że Palestyńczycy w dotychczasowej historii procesu pokojowego odrzucali najbardziej kompromisowe oferty ze strony Izraela. Przywiązanie do maksymalistycznej (z punktu widzenia Izraela) linii negocjacyjnej sprawia, że nie jest możliwe wypracowanie dyplomatycznego rozwiązania korzystnego dla obu stron. W takim kontekście aneksja osiedli nie wpłynie na załamanie procesu pokojowego, który i tak przestał już funkcjonować. Co więcej, może stać się jasnym sygnałem dla Palestyńczyków, że muszą w końcu zrewidować swoje stanowisko wobec Izraela. Jako przykład złej woli Palestyńczyków Izrael podkreśla też wrogie przekaz w palestyńskich mediach, edukacji, czy polityce wewnętrznej (np. gloryfikacja ataków na Izraelczyków).
- **Uznanie rzeczywistości.** Argumenty bezpieczeństwa pozostają ściśle związane z deklarowaną koniecznością „akceptacji stanu faktycznego”, tzn. uznania obecności osiedli (lub niemożność ewakuacji wszystkich) oraz muru bezpieczeństwa za trwałe. Część izraelskiej argumentacji opiera się na założeniu, że ryzyko destabilizacji po aneksji jest wyolbrzymione. Podobne głosy pojawiały się w ostatnich latach podczas transferu ambasady USA do Jerozolimy czy po obcięciu finansowania dla UNRWA, po



których nie nastąpiła zapowiadana reaktywacja konfliktu. Po aneksji spodziewane byłyby protesty strony palestyńskiej, jednak nie przekroczyłyby one progu wybuchu nowej intifady. Z tym argumentem wiąże się też odbiór władz Fatahu (i pośrednio Hamasu) jako grupy zainteresowanej przede wszystkim utrzymaniem kontroli i wpływów na zarządzanym przez siebie obszarze (AP, Strefy Gaza), których utraty – na skutek otwartej konfrontacji z Izraelem – obawiają się najbardziej.

## OCENA ARGUMENTACJI IZRAELSKIEJ

Opisana powyżej retoryka służy przede wszystkim konsolidacji poparcia partii rządzącej i radykalnych grup prawicowych, których celem jest usankcjonowanie obecności izraelskich osiedli na Zachodnim Brzegu. W rzeczywistości celem aneksji jest dalsze osłabienie państwa palestyńskiego i zapobieżenie pojawianiu się propozycji likwidacji osiedli w dalszych negocjacjach pokojowych. Nawet przy uznaniu niezaprzeczonego związku ludności żydowskiej z „Judeą i Samarią” (a także potrzeby ochrony tamtejszego dziedzictwa kultury żydowskiej) należy bowiem podkreślić, że **dla większości współczesnych państw świata to nie teksty religijne i historia antyczna są źródłem norm kształtujących porządek międzynarodowy czy granice państw. Również Izrael – jako formalnie państwo niewyznaniowe – akceptuje realia funkcjonowania stosunków między państwami i innymi podmiotami prawa międzynarodowego.** Jednak z perspektywy istotnej części społeczeństwa izraelskiego i elit politycznych rozważania na ten temat sprowadzają się do opcji zero-jedynkowej, co sprawia, że kompromis, np. wobec najważniejszych miejsc (Jerozolima, Hebron), pozostaje skrajnie trudny do wypracowania. Utrzymanie obecności wojskowej i kontroli nad palestyńską ludnością stanowi trwały czynnik antagonizujący relacje na Zachodnim Brzegu, podobnie jak ekspansywna polityka rozwoju osiedli i przemoc ze strony radykalnych osadników. W rezultacie zapewnienie bezpieczeństwa osiedli w przypadku załamania relacji z AP po aneksji będzie wymagało zaangażowania jeszcze większych sił, a radykalizacja Palestyńczyków dodatkowo zmniejszy szanse na doraźną deeskalację.

Argument o konieczności kontroli granicy na rzece Jordan jest również uzasadniony tylko częściowo. Jordania wykazała dużą stabilność wobec regionalnych kryzysów na przestrzeni lat. Zapobieżenie jej hipotetycznemu upadkowi leży w interesie państw regionu (np. KAS) i zewnętrznych sojuszników z USA na czele. W odniesieniu do ochrony granicy z Jordanią możliwy byłby wariant pośredni uwzględniający formę izraelskiej kontroli połączoną z atrakcyjniejszym od oenzetowskiego formatem obecności sił międzynarodowych, np. wzorowanym na Międzynarodowych Siłach Obserwacyjnych na Synaju. Ponadto aneksja osiedli zwiększa prawdopodobieństwo rewizji izraelsko-jordańskiego procesu pokojowego. **Zatem, choć bezpieczeństwo granicy na rzece Jordan jest izraelskim argumentem za aneksją, to właśnie ona może tę granicę zdestabilizować.**

Zarzut braku partnera w procesie pokojowym jest kwestią czysto polityczną. Choć ewentualna zmiana po stronie palestyńskiej (np. po odejściu Abbasa) ułatwiłaby jakąś formę „nowego otwarcia”, rezygnacja przez nią z najważniejszych żądań (np. status Jerozolimy) jest skrajnie mało prawdopodobna. Zamrożenie negocjacji nie przybliży rozwiązania konfliktu, zaś koszty zarządzania nim z punktu widzenia Izraela będą w takich uwarunkowaniach tylko wzrastać. Co więcej, **założenie, że sytuacja „dzień po aneksji” pozostanie stabilna, ma charakter w dużym stopniu życzeniowy.** Doświadczenia historyczne pokazują, że moment eskalacji jest trudny do uchwycenia: w przeszłości aktywizacji wcześniej biernego społeczeństwa sprzyjały takie czynniki jak przypadkowy incydent, zła ocena sytuacji czy zastosowanie nadmiernych środków represji (np. przy zrywaniu demonstracji). Brak zaufania

między ośrodkami władzy przekłada się w wyraźny sposób na mniejsze szanse deeskalacji, a właśnie wdrożenie aneksji zablokuje pole dialogu z Izraelem z perspektywy palestyńskiej.

Pojawia się także kwestia przyznania obywatelstwa ludności palestyńskiej zamieszkującej na terenach, które chce przyłączyć Izrael. Jak wspomniano, nie można wykluczyć, że przeważająca większość miejscowej ludności arabskiej i tak by go nie przyjęła, a odmowa wprowadzenia odpowiednich przepisów lub zastosowania jakiejś formy pośredniej rezydentury oznaczałaby usankcjonowanie prawnej nierówności obywateli i wprowadzałaby oficjalną segregację na podstawie kryteriów etniczno-religijnych. **Stałoby to w jawnej sprzeczności z systemem demokracji liberalnej, jaką pozostaje Izrael. Takie podejście nieuchronnie prowadziłyby do rewizji relacji z Izraelem na szczeblu bilateralnym i organizacji międzynarodowych.**

## ARGUMENTY PRAWNE IZRAELA

*Prawo Izraela do ziem w Palestynie, w tym do Zachodniego Brzegu, wynika z deklaracji, traktatów i mandatu Ligi Narodów*

**Izrael wywodzi prawo do osiedlania się ludności żydowskiej na Zachodnim Brzegu i do aneksji założonych tam osiedli z kilku aktów o różnym charakterze prawnym.** Najczęściej wymienia deklarację Balfoura z 1917 r., rezolucję uchwaloną przez Francję, Japonię, Wielką Brytanię i Włochy w 1920 r. na konferencji w San Remo (rezolucję z San Remo), ustanowiony przez Ligę Narodów w 1922 r. brytyjski mandat Palestyny oraz zawarty w Lozannie w 1923 r. traktat pokojowy mocarstw sprzymierzonych z Turcją. Wskazuje, że te akty uznały historyczną łączność narodu żydowskiego z Palestyną i konieczność utworzenia w niej „narodowego domu dla ludności żydowskiej”. Interpretuje te ogólnikowe stwierdzenia jako uprawnienie Żydów do osiedlania się w całej Palestynie i objęcia zamieszkałych przez nich obszarów izraelską suwerennością. Szczególną rolę w argumentacji odgrywa mandat Ligi Narodów. Powołując się na niektóre fragmenty opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) w sprawie Namibii z 1971 r., eksperci sprzyjający izraelskiemu rządowi twierdzą, że mandat przetrwał zakończenie brytyjskiej administracji nad Palestyną w 1948 r. Ich zdaniem będzie trwał do czasu wypełnienia jego postanowień, a ONZ nie może zmienić wynikających z niego uprawnień – np. ograniczyć prawa osiedlania się ludności żydowskiej tylko do części byłego obszaru mandatowego Palestyny – gdyż art. 80 Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ) uznaje ważność praw państw i ludów uzyskanych na podstawie mandatów i zabrania ONZ zmiany ich zakresu. Ponadto Izrael powołuje się na przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2007 r. Deklarację praw ludów tubylczych, zgodnie z którą mają one m.in. prawo do ziem, terytoriów czy zasobów, które tradycyjnie posiadały lub wykorzystywały. W opinii Izraela wynika z niej prawo Izraelczyków do całej Palestyny.

**Te argumenty są błędne z dwóch powodów.** Przede wszystkim z uwagi na zbyt daleko posunięte wnioski wyciągane z części wymienionych aktów, niewiążący charakter niektórych z nich oraz wątpliwości co do ich dalszego obowiązywania. I tak na przykład **deklaracja Balfoura była wyłącznie prywatnym listem wysłanym przez brytyjskiego ministra spraw zagranicznych do przywódcy społeczności żydowskiej w Wielkiej Brytanii, a rezolucja z San Remo – porozumieniem kilku mocarstw ustalającym zasady, na których miał się oprzeć późniejszy brytyjski mandat Palestyny. Nie można więc uważać tych dokumentów za bezpośrednie źródło jakichkolwiek praw Izraela czy nawet społeczności żydowskiej.** Jeżeli chodzi o traktat pokojowy z Lozanny z 1923 r., to wprowadzie ma on charakter wiążący, jednak jego stronami jest tylko kilka państw, a więc trudno go uznać za źródło zobowiązań skutecznych wobec innych podmiotów, a tym bardziej jako źródło daleko

idących uprawnień Izraela, który nie był wcale jego stroną. Trudno również zgodzić się z opinią, że mandat Palestyny nadal trwa. Najbardziej rozsądne wydaje się przyjęcie, że zakończył się 14 maja 1948 r., w dniu zrzeczenia się przez Wielką Brytanię funkcji mandatariusza, a już na pewno nie później niż 1 sierpnia 1948 r., tj. w dniu wyznaczonym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji nr 181 jako ostateczna data jego wygaśnięcia. Chociaż na poparcie tezy o dalszym trwaniu mandatu strona izraelska powołuje się na fragmenty opinii MTS w sprawie Namibii z 1971 r., pomija fakt, że ta sama opinia wyraźnie potwierdza uprawnienie Zgromadzenia Ogólnego ONZ do zakończenia mandatu Ligi Narodów, podkreślając, że ONZ jest sukcesorką Ligi. Skoro więc Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło wygaśnięcie mandatu, to było ono skuteczne, nawet jeśli pozostałe elementy planu podziału Palestyny określone w rezolucji nr 181 nie zmaterializowały się z powodu wybuchu konfliktu arabsko-izraelskiego. Nie jest wreszcie poprawny argument Izraela, że ONZ jest związana obowiązkiem poszanowania uprawnień ludności żydowskiej wynikających z mandatu na podstawie art. 80 KNZ. Jak można wnioskować z opinii doradczej MTS w sprawie Afryki Południowo-Zachodniej z 1950 r., ten przepis odnosi się tylko do terytoriów mandatowych Ligi Narodów przed ich przekształceniem w tzw. terytoria powiernicze ONZ. Z uwagi na to, że Palestyna przestała być terytorium mandatowym w 1948 r., art. 80 KNZ się do niej nie stosuje.

**Nawet gdyby założyć, że wymienione dwa akty prawnie wiążące, tj. traktat lozański oraz mandat Ligi Narodów, nadal obowiązują i są skuteczne wobec wszystkich podmiotów, Izrael interpretuje je w sposób wybiórczy i błędny.** Przede wszystkim postanowienia dotyczące utworzenia „narodowego domu” w Palestynie nie muszą automatycznie oznaczać przyznania ludności żydowskiej uprawnienia do ustanowienia państwa w granicach całego byłego brytyjskiego mandatu. Mogą równie dobrze być interpretowane jako przyzwolenie na utworzenie państwa na części tego obszaru. Poza tym argumentacja izraelska całkowicie pomija fakt, że w świetle wymienionych aktów (a także niewiążących deklaracji Balfoura i rezolucji z San Remo), **zgoda na utworzenie w Palestynie „narodowego domu dla ludności żydowskiej” miała charakter warunkowy i była uzależniona od braku naruszenia „praw, z których dotychczas korzystały nieżydowskie społeczności w Palestynie”, w tym obywatelskich i religijnych.** Mandat dodatkowo precyzował te postanowienia, domagając się zapewnienia tych praw bez dyskryminacji mieszkańców Palestyny ze względu na rasę, religię lub język. Nic w cytowanych dokumentach nie uzasadnia konkluzji, że przewidywały one powstanie państwa, w którym ludność żydowska posiadałaby szczególny status. Wręcz przeciwnie, jeżeli już doszukiwać się w nich podstaw dla utworzenia tylko jednego państwa, to takiego, w którym wszystkie społeczności miałyby równe prawa i nie byłyby dyskryminowane. W sytuacji, gdy Izrael nie szanuje tych praw w odniesieniu do części mieszkańców Palestyny (tj. Palestyńczyków), prawo ludności żydowskiej do utworzenia „narodowego domu” w całej Palestynie – nawet gdyby istniało – musiałoby ulec ograniczeniu. W przeciwnym razie uprawnienia ludności nieżydowskiej wynikające z mandatu byłyby rażąco naruszone. To samo zastrzeżenie dotyczy niewiążącej Deklaracji z 2007 r. Nawet jeżeli potwierdza ona prawo ludności żydowskiej do osiedlania się w Palestynie, w jej świetle równe prawo ma do tego ludność palestyńska, która również ma tam charakter tubylczy, a zgodnie z deklaracją nie może być w żaden sposób dyskryminowana.

**Zarówno ludność palestyńska, jak i żydowska mają więc uprawnione roszczenia do Zachodniego Brzegu – podobnie jak do wszystkich pozostałych części byłego mandatu Palestyny, także pozostających obecnie pod wyłączną jurysdykcją Izraela. Rozstrzygnięcie ich sporu powinno zostać dokonane w drodze negocjacji.** Wobec braku porozumienia co do wzajemnej akceptacji pełnych praw alternatywą jest utworzenie w Palestynie dwóch podmiotów, w których obie społeczności mogłyby realizować te prawa oddzielnie. Nic więc dziwnego, że ONZ i wiele państw stoi na stanowisku, że ludność palestyńska powinna mieć

prawo do utworzenia własnego państwa obejmującego Strefę Gazy i Zachodni Brzeg ze Wschodnią Jerozolimą jako stolicą, czyli w części mandatu Palestyny, która przynajmniej częściowo pokrywa się z obszarem wskazanym w rezolucji nr 181 jako terytorium przyszłego państwa arabskiego w Palestynie.

*Cała Palestyna, w tym Zachodni Brzeg,  
to terytorium niczyje, które może zostać zawłaszczone przez Izrael*

**Izrael argumentuje, że zajęcie obszaru osiedli żydowskich nie stanowiłoby aneksji, bo ta oznacza przyłączenie przez jedno państwo całości lub części terytorium innego państwa.** Tymczasem po odejściu Brytyjczyków w 1948 r. terytorium Palestyny nie podlegało żadnej władzy państwowej, w związku z czym Izrael jest uprawniony do rozciągnięcia suwerenności nad tym obszarem. Jednocześnie na podstawie analizowanych już dokumentów i traktatów wywodzi, że takiego prawa nie posiada nikt inny. Nie mają go Palestyńczycy, bo nie istnieje żaden prawnie wiążący dokument, rezolucja lub porozumienie, które przyznałyby im prawa do terytorium Palestyny. Nie mają go też państwa ościenne, czego dowodzi fakt, że aneksja dokonana przez Jordanię w 1950 r. po zajęciu przez nią Zachodniego Brzegu nie została uznana niemal przez żadne państwo.

**Stanowisko izraelskie w tej kwestii błędnie ignoruje rozwój prawa międzynarodowego, zwłaszcza po II wojnie światowej, traktując je jako zbiór norm przyznających prawa i obowiązki tylko państwom.** Przede wszystkim nie jest prawdą, że po zakończeniu brytyjskiego mandatu terytorium Palestyny stało się ziemią niczyją, na którą Izrael mógł po prostu rozciągnąć swoją suwerenność. Stanowisko wyrażone w już analizowanych dokumentach, a także w dziesiątkach oświadczeń państw i rezolucjach organizacji międzynarodowych po II wojnie światowej (zwłaszcza w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 181) wskazuje, że **społeczność międzynarodowa postrzega Palestynę jako obszar, do którego prawa posiadają zarówno ludność żydowska, jak i arabska. Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ, np. rezolucja nr 2672 (XXV) C z 1970 r., a także opinia doradcza MTS w sprawie skutków prawnych budowy izraelskiego muru na okupowanych terytoriach palestyńskich z 2004 r., stwierdzają jednoznacznie, że Palestyńczycy posiadają prawo do samostanowienia<sup>101</sup>, które można realizować także poprzez utworzenie własnego państwa.** To prawo uznają też niemal wszystkie państwa z wyjątkiem Izraela. Chociaż wspomniane rezolucje nie mają charakteru wiążącego, utrwalonym elementem praktyki ONZ jest to, że przysługiwanie prawa do samostanowienia ludności poszczególnych terytoriów jest potwierdzane właśnie w takiej formie. Dowodzi tego np. opinia doradcza MTS w sprawie Sahary Zachodniej z 1975 r., która wskazywała rezolucje Zgromadzenia Ogólnego jako źródło przekonania Trybunału o posiadaniu prawa do samostanowienia przez ludność Sahary Zachodniej.

Jest natomiast prawdą, że do rozciągnięcia suwerenności nad Zachodnim Brzegiem nie są uprawnione państwa sąsiadujące z Izraelem, i że Jordania nie mogła go legalnie zaanektować w 1950 r. Jednak odmowa uznania jordańskiej aneksji przez przeważającą większość państw i organizacje międzynarodowe, takie jak Liga Arabska, wynikała z przekonania, że Zachodni Brzeg był integralną częścią mandatu Palestyny i że powinno zostać tam wdrożone rozwiązanie dwupaństwowe przewidziane w 1947 r. przez ONZ w rezolucji nr 181. Nie była spowodowana przeświadczeniem, że prawa do tego obszaru przysługiwały tylko Izraelowi.

**Jednostronne przyłączenie przez Izrael do własnego terytorium żydowskich osiedli na Zachodnim Brzegu będzie więc naruszało prawo ludności palestyńskiej do tego**

<sup>101</sup> Od 1974 r., zgodnie z rezolucją ZO nr 3210 (XXIX), OWP jest oficjalnie uważana za przedstawiciela ludności palestyńskiej na arenie międzynarodowej.

terytorium wynikające z posiadanego przez nią i uznanego przez społeczność międzynarodową prawa do samostanowienia. Dlatego powinno być uważane za aneksję. Ona również, podobnie jak aneksja jordańska, nie powinna zostać zaakceptowana przez społeczność międzynarodową.

*Zachodni Brzeg nie jest terytorium okupowanym, więc aneksja jego części nie będzie stanowić naruszenia prawa międzynarodowego*

**Rząd izraelski stoi na stanowisku, że Zachodni Brzeg nie może być traktowany jako nabytek terytorialny uzyskany przez Izrael przy użyciu siły ani jako terytorium okupowane, w stosunku do którego byłby obowiązany przestrzegać norm międzynarodowego prawa humanitarnego, w tym zakazu aneksji. Uzasadnia to faktem, że przejął Zachodni Brzeg w wojnie defensywnej od Jordanii, która w 1988 r. zrzekła się praw do tego obszaru.**

Jak wynika z regulaminu haskiego dołączonego do IV Konwencji haskiej z 1907 r.<sup>102</sup> i z IV Konwencji genewskiej z 1949 r., terytorium uważa się za okupowane, gdy w trakcie konfliktu zbrojnego zostaje poddane władzy sił zbrojnych drugiej strony. **Z faktu, że Izrael przejął Zachodni Brzeg w 1967 r. nie w wyniku wojny agresywnej, ale podczas działań podjętych w samoobronie, nie wynikają więc dla niego żadne dodatkowe uprawnienia.** Przed wojną sześciodniową Zachodni Brzeg znajdował się pod administracją jordańską, więc po jego zajęciu przez armię izraelską stał się terytorium okupowanym, a Izrael – okupantem. Jak słusznie podkreślił MTS w sprawie izraelskiego muru z 2004 r., na status Zachodniego Brzegu nie wpłynęły późniejsze wydarzenia, takie jak zrzeczenie się przez Jordanię roszczeń czy nawet zawarcie traktatu pokojowego między Izraelem a Jordanią w 1994 r. Wręcz przeciwnie: w traktacie z 1994 r. oba państwa zastrzegły, że wyznaczenie między nimi granicy administracyjnej nastąpiło „bez uszczerbku dla statusu tego terytorium”, co należy odczytywać jako pozostawienie go pod okupacją izraelską. Fakt, że Zachodni Brzeg znajduje się pod okupacją, potwierdzają też liczne orzeczenia sądu najwyższego Izraela, m.in. w sprawie *Beit Sourik Village Council v. The Government of Israel* z 2004 r.

Nic więc dziwnego, że **Zachodni Brzeg nie jest uważany przez m.in. ONZ i większość państw za część Izraela, lecz właśnie za obszar przez niego okupowany i częściowo administrowany przez władze palestyńskie.** Potwierdzają to rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ (m.in. z 2018 i 2019 r.) i Rady Bezpieczeństwa (m.in. najnowsza nr 2334 z 2016 r.). **Jako okupant Izrael musi przestrzegać wobec Zachodniego Brzegu międzynarodowego prawa humanitarnego. Już zakładanie osiedli na tym obszarze jest sprzeczne z tym prawem,** gdyż narusza art. 49 IV Konwencji genewskiej zabraniający państwowym przenoszenia na terytorium okupowane własnej ludności (przymusowo lub dobrowolnie). **W świetle zwyczajowego prawa humanitarnego poważne naruszenia tego typu są uważane za zbrodnie wojenne**<sup>103</sup>. Ewentualna aneksja terenów osiedli będzie niezgodna także z art. 47 IV Konwencji genewskiej, który zabrania ograniczania praw ludności cywilnej (w tym wypadku Palestyńczyków) w wyniku aneksji części okupowanego terytorium<sup>104</sup>. Nawet jeżeli Izrael

<sup>102</sup> Izrael nie jest stroną tej konwencji, ale MTS podkreślał w opiniach doradczych w sprawie legalności użycia lub groźby użycia broni jądrowej z 1996 r. i w sprawie izraelskiego muru z 2004 r., że postanowienia regulaminu haskiego dołączonego do IV Konwencji genewskiej stały się częścią międzynarodowego prawa zwyczajowego wiążącego wszystkie państwa.

<sup>103</sup> Zakładanie osiedli żydowskich na Zachodnim Brzegu zakwalifikowała jako takie zbrodnie prokurator Międzynarodowego Trybunału Karnego w postępowaniu dotyczącym sytuacji w Palestynie, por. International Criminal Court – Office of the Prosecutor, *Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestine*, dokument nr ICC-01/18, 22 stycznia 2020 r., akapit 95, [www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2020\\_00161.PDF](http://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2020_00161.PDF). To podejście jest spójne z normą wyrażoną w art. 8 ust. 2 lit. b (viii) Statutu Rzymskiego, czyli traktatu, na podstawie którego działa trybunał.

<sup>104</sup> Znowelizowany katalog zbrodni międzynarodowych zawarty w Statucie Rzymskim Międzynarodowego Trybunału Karnego traktuje aneksję jako zbrodnię agresji (potępianą i ściganą na równi ze zbrodniami wojennymi).

nie ogłosi Zachodniego Brzegu częścią własnego terytorium państwowego i ograniczy się do rozciągnięcia na ten obszar swojego prawa krajowego, będzie to sprzeczne z art. 64 IV Konwencji genewskiej, który zabrania okupantowi stosowania na okupowanym obszarze swojego prawa karnego. Będzie też naruszać dużo szerszą treściowo (bo odnoszącą się także do uprawnień wynikających z prawa cywilnego czy administracyjnego) normę zwyczajowego prawa międzynarodowego wyrażoną w art. 23 pkt h regulaminu haskiego do IV Konwencji haskiej, która zabrania zawieszania lub uznawania za wygasłe praw ludności cywilnej przed sądami państwa-okupanta. **Wskutek aneksji mogą zostać naruszone również inne, bardziej szczegółowe postanowienia obu traktatów, m.in. dotyczące zakazu konfiskat ziemi czy przymusowych przesiedleń ludności. Ciężkie naruszenia prawa humanitarnego wyrażonego w obu konwencjach stanowią zbrodnie wojenne.**

**Aneksja Zachodniego Brzegu lub położonych na nim osiedli żydowskich będzie także stanowiła naruszenie utrwalonego w zwyczajowym prawie międzynarodowym zakazu dokonywania nabytków terytorialnych przy użyciu siły. Ten zakaz był m.in. podstawą odmowy uznania irackiej aneksji Kuwejtu po jego zbrojnym zajęciu w 1990 r. oraz aneksji Krymu dokonanej przez Rosję w 2014 r.** W razie powszechnego uznania izraelska aneksja stworzyłaby wyłom, który mógłby prowadzić do osłabienia zakazu, a nawet utraty przez niego mocy obowiązującej. Taka sytuacja w dłuższej perspektywie mogłaby zachęcić inne państwa do aneksji okupowanych przez nie terytoriów, na których utrzymują uzależnione od siebie lokalne władze, jak Armenia w Górskim Karabachu, Turcja w Północnym Cyprze albo Rosja w Abchazji i Południowej Osetii.

*Strona palestyńska naruszała porozumienia z Oslo, więc Izrael nie jest zobowiązany ich dalej przestrzegać i może dokonać aneksji osiedli*

**Izrael podnosi, że dopóki nie dojdzie do ostatecznego porozumienia z OWP w ramach wdrażania porozumień z Oslo, ma prawo rozciągnąć swoją suwerenność nawet na cały Zachodni Brzeg, a co najmniej dokonać aneksji żydowskich osiedli.** Argumentuje, że wprowadzie art. 31 ust. 7 porozumienia Oslo II zabrania obu stronom podejmowania kroków, które zmieniałyby status Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy do momentu zakończenia negocjacji palestyńsko-izraelskich, ale Palestyńczycy rażąco naruszali ten przepis, m.in. dążąc do uznania Autonomii Palestyńskiej za państwo i przystępując do licznych umów międzynarodowych, w tym do Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Izrael uważa więc, że jest zwolniony z obowiązku przestrzegania tego postanowienia. Zastrzega przy tym, że nie dąży do objęcia swoją suwerennością obszarów zamieszkałych przez ludność palestyńską i nie sprzeciwia się dalszemu istnieniu utworzonej na podstawie porozumień z Oslo Autonomii Palestyńskiej, a więc podstawowe elementy porozumień zostaną zachowane.

Prawo międzynarodowe dopuszcza podejmowanie przez jedną stronę traktatu działań, które są z nim sprzeczne, w odpowiedzi na analogiczne działania drugiej strony – są to tzw. represalia. Jednak zgodnie z art. 33 IV Konwencji genewskiej takie kroki nie mogą naruszać międzynarodowego prawa humanitarnego, w tym zwłaszcza norm dotyczących ochrony ludności cywilnej. Z międzynarodowego prawa zwyczajowego wynika też, że nie mogą one być sprzeczne z podstawowymi prawami człowieka, do których należy zaliczyć chociażby prawo do samostanowienia wyrażone w art. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 1966 r. i art. 1 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z 1966 r. (Izrael i Palestyna są stronami obu paktów).

---

Palestyna jest stroną tego traktatu, ale nie jest nią Izrael. Z tego powodu – zgodnie z postanowieniami Statutu – trybunał nie będzie mógł egzekwować odpowiedzialności izraelskich przywódców i wojskowych z tytułu popełnienia tej zbrodni.

**Aneksja, która będzie skutkować naruszeniem szeregu podstawowych praw palestyńskiej ludności wynikających z prawa humanitarnego i praw człowieka, nie może więc być uważana za zgodną z prawem międzynarodowym reakcją na zarzucane przez Izrael naruszenia porozumień z Oslo.**

Nie można także zaakceptować argumentu strony izraelskiej, że aneksja osiedli żydowskich na Zachodnim Brzegu właściwie nie zmieni istniejącej sytuacji, gdyż nie doprowadzi do likwidacji ustanowionej porozumieniami z Oslo Autonomii Palestyńskiej i jej władzy nad Palestyńczykami na zamieszkałej przez nich części spornego obszaru. Obecny stan faktyczny daleko odbiega od tego, jaki istniałby w razie wykonywania tych porozumień w dobrej wierze. Aneksja będzie więc stanowić m.in. usankcjonowanie sytuacji wynikającej z prowadzonej od lat przez Izrael nielegalnej polityki promowania osadnictwa żydowskiego na Zachodnim Brzegu i budowy muru oddzielającego jego terytorium i część osiedli na Zachodnim Brzegu od reszty tego obszaru. W wydanej w 2004 r. opinii doradczej MTS określił tę politykę i samą konstrukcję jako sprzeczne z prawem międzynarodowym, m.in. IV Konwencją Genewską.

## ZAKOŃCZENIE

Utrzymująca się izraelska kontrola nad ludnością palestyńską, trwający kryzys przywództwa AP i rosnąca frustracja społeczna wśród Palestyńczyków czynią Strefę Gazy i Zachodni Brzeg obszarem permanentnej niestabilności. **Jednostronne działania Izraela względem osiedli najpewniej byłyby czynnikiem przełomowym, a ich konsekwencje mogłyby trwale zmienić dynamikę konfliktu w nowej dekadzie.** Aneksja w obecnych uwarunkowaniach będzie sygnałem, że ustanawianie i sankcjonowanie faktów dokonanych oraz przewagi silniejszego państwa przeważa nad normatywnym porządkiem międzynarodowym, a wypracowany wcześniej kompromis straci rację bytu. Izrael, uzasadniając przeprowadzenie aneksji, wybiórczo traktuje historię konfliktu z Palestyną. Niejednokrotnie podnoszone hasła dotyczące realizacji misji dziejowej i „odzyskania” ziemi, która jest częścią tożsamości narodu żydowskiego, równają się odebraniu Palestyńczykom prawa do terytorium, które jest dla nich równie istotne z tożsamościowego punktu widzenia.

Nawet jeśli aneksja będzie dotyczyć tylko części ośrodków lub pozostanie formalną deklaracją, niezmienną istniejących mechanizmów izraelskiej obecności na Zachodnim Brzegu, to wymusi reakcję ze strony palestyńskich władz. Na kierunek, jaki polityka AP przyjmie wobec ewentualnej aneksji, wskazała zapowiedź porzucenia dotychczasowej formy współpracy z Izraelem opartej na porozumieniach z Oslo<sup>105</sup>. Podjęcie działań przez oba palestyńskie ośrodki byłoby kwestią ich wiarygodności politycznej, przy czym dla Hamasu i innych radykalnych ugrupowań byłby to pretekst do wznowienia ataków na cele izraelskie. Izrael może potraktować wybuch przemocy jako argument do dalszego rozszerzania kontroli na Zachodnim Brzegu. Inkorporacja osiedli może zachęcić ruch osadniczy do dalszej ekspansji, szczególnie jeśli faktycznie dojdzie do upadku porozumień z Oslo. Wcześniejsze podziały terytoriów A, B i C oraz zakres kontroli przestaną być aktualne.

Przeprowadzenie aneksji w pełnym rozważanym wariantcie (wszystkie osiedla żydowskie i Dolina Jordanu) w połączeniu z odrzuceniem przez władze AP propozycji państwowości zawartej w planie Trumpa wzmocni wezwania do wdrożenia **rozwiązania jednopanstwowego**. Ta opcja (wspierana m.in. przez ruch BDS) zakłada stworzenie dwunarodowego, demokratycznego państwa żydowsko-arabskiego na połączonych terenach Izraela, Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy, w którym Palestyńczycy otrzymaliby pełnię praw politycznych. **Siłą rzeczy ten wariant oznaczałby rezygnację z etnocentrycznego charakteru dzisiejszego Izraela i skutkowałaby całkowitym przewartościowaniem politycznym tego państwa.** Idea jednopanstwowa cieszy się zauważalnym poparciem (np. wśród młodych Palestyńczyków<sup>106</sup>) i stanowi w teorii najprostsze rozwiązanie niwelujące samą istotę sporu o podział terytorium i formę koegzystencji dwóch podmiotów. **Jednak szanse na wdrożenie takiego rozwiązania w najbliższej przyszłości należy ocenić jako znikome.** Po pierwsze, wymagałoby to diametralnej redefinicji ideologicznej praktycznie wszystkich izraelskich i palestyńskich sił politycznych. Po drugie, oba społeczeństwa po latach konfliktu i kreowania relacji z pozycji konfrontacji nie są przygotowane na wypracowanie zupełnie innej umowy

<sup>105</sup> W maju prezydent Abbas ogłosił, że Palestyna „przestaje być związana” dotychczasowymi porozumieniami z Izraelem i kończy współpracę w zakresie bezpieczeństwa. Choć nie była to pierwsza tego typu deklaracja, wedle doniesień współpraca między izraelskimi i palestyńskimi służbami bezpieczeństwa została faktycznie ograniczona. Zerwanie współpracy z Izraelem zwiększa też szanse na wzmocnienie Hamasu na Zachodnim Brzegu, co zagraża też władzy Fatahu, zob. A. Issacharoff, T. Staff, Israeli officials confirm Palestinian Authority is ending security coordination, „The Times of Israel”, 21 maja 2020 r., [www.timesofisrael.com/israeli-officials-confirm-palestinian-authority-has-ended-security-coordination](http://www.timesofisrael.com/israeli-officials-confirm-palestinian-authority-has-ended-security-coordination) (dostęp: 28.06.2020)

<sup>106</sup> K. Svetlova, *More Israelis, Palestinians support the 'one-state' solution*, „Al-Monitor”, 18 lutego 2020 r. [www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/02/israel-palestinians-west-bank-two-state-solution-one-state.html](http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/02/israel-palestinians-west-bank-two-state-solution-one-state.html) (dostęp: 28.06.2020).



społecznej. Jednocześnie obecna polityka Izraela wobec ludności palestyńskiej, terytoriów Zachodniego Brzegu i retoryka dotycząca konieczności akceptacji obecności Izraelczyków w „Judei i Samarii” zbliża zarówno Izrael i Palestynę, jak i środowisko międzynarodowe do zmierzenia się z taką formą rozwiązania konfliktu. Zdecydować o tym może również rosnące poparcie ludności dla powstania demokratycznego państwa dwunarodowego na terytorium Izraela i Palestyny. Rozwiązanie takie może również poprzeć społeczność międzynarodowa, obawiająca się, że obecna sytuacja doprowadzi do powstania na terenie Izraela realiów bliskich apartheidowi. **Oznacza to zatem, że prawicowe władze Izraela, uniemożliwiając powstanie niepodległej Palestyny na akceptowalnych dla jej mieszkańców warunkach, przyczyniają się do zwiększenia prawdopodobieństwa powstania jednego państwa, gdzie ludność arabska będzie mieć przewagę demograficzną.** Jednak z racji obecnej dysproporcji sił między Palestyną a Izraelem, powstanie państwa, w którym oba narody będą miały równe prawa, jest mało prawdopodobne. Tym ważniejsze pozostaje zaangażowanie organizacji międzynarodowych (ONZ, UE, MTK) i ich wsparcie dla państwa palestyńskiego. Jeśli dojdzie do aneksji mogłoby się ono wyrażać w uzgodnieniu formuły dalszych działań nie tylko z AP (zwłaszcza w obliczu niskiego poparcia dla palestyńskich władz), ale również z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego Palestyny.

Zmęczenie stron i społeczności międzynarodowej materią izraelsko-palestyńską nie oznacza, że konflikt przestał istnieć. Wciąż nie jest tylko problemem wewnętrznym dwóch nierównorzędnych podmiotów. Kompromis wymaga obustronnych ustępstw, jednak inicjatywa należy przede wszystkim do występującego z pozycji siły Izraela. **Interes narodowy Izraela zakładający utrzymanie demokratycznego i żydowskiego charakteru państwa wymaga rozwiązania konfliktu z Palestyńczykami.** W obecnych uwarunkowaniach najprostszym i najpełniej zaspokajającym interesy obu grup pozostaje rozwiązanie dwupaństwowe, ale w wersji dalece sprawiedliwszej niż postulowana przez obecną administrację USA.





PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest jednym z najbardziej wpływowych instytutów badawczych zajmujących się sprawami międzynarodowymi w Europie Środkowej i Wschodniej. Sytuując się pomiędzy światem polityki a niezależną analizą, PISM zapewnia wsparcie decydom i dyplomatom, inicjuje publiczną debatę ekspercką oraz upowszechnia wiedzę o współczesnych stosunkach międzynarodowych. Działalności PISM przyświeca przekonanie, że proces podejmowania decyzji na arenie międzynarodowej powinien się opierać w jak największym stopniu na wiedzy płynącej z rzetelnych i wiarygodnych badań. PISM realizuje własne i międzynarodowe projekty badawcze, przygotowuje raporty i analizy oraz współpracuje z instytucjami o podobnym profilu na świecie.

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS  
UL. WARECKA 1A, 00-950 WARSZAWA  
TEL. (+48) 22 556 80 00  
FAKS (+48) 22 556 80 99  
PISM@PISM.PL  
WWW.PISM.PL

ISBN 978-83-66091-52-8 (E-BOOK)