

XV:2018 nr 4

**Krakowskie  
Studia  
Międzynarodowe**

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

**Anna Diawoł-Sitko**

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**BLISKOWSCHODNI PROCES POKOJOWY  
25 LAT PO POROZUMIENIU Z OSŁO – ROLA UNII EUROPEJSKIEJ**

**Wprowadzenie**

Historię konfliktu izraelsko-palestyńskiego można podzielić na kilka etapów, na które wpływ miały wewnętrzne, regionalne i międzynarodowe uwarunkowania. I etap rozpoczął się od planu ONZ, dotyczącego podziału Palestyny na dwa państwa i pierwszej wojny izraelsko-arabskiej. W latach 1948–1967, w permanentnym stanie zagrożenia ze strony państw arabskich, kształtowała się izraelska państwowość. II etap otworzyła zwycięska dla Izraela wojna sześciodniowa z 1967 r., zakończona zajęciem Półwyspu Synaj, Wzgórz Golan, Zachodniego Brzegu Jordanu wraz z Jerozolimą oraz Strefy Gazy. W tym czasie miało miejsce umacnianie się pozycji Izraela w regionie oraz rozpoczęły się egipsko-izraelskie rozmowy pokojowe, sfinalizowane podpisaniem traktatu w Camp David w 1978 r., który zainicjował normalizację stosunków Izraela z państwami arabskimi. Równocześnie od lat 60. na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy oraz w państwach sąsiednich, rozpoczął się proces kształtowania palestyńskich struktur opozycyjnych. Kolejny etap, zapoczątkowany został w latach 80. i związany był z wybuchem pierwszej Intifady na zajętych przez Izrael terytoriach palestyńskich. W 1988 r. organizacja Wyzwolenia Palestyny ogłosiła jednostronną deklarację niepodległości, a Jasir Arafat zadeklarował chęć osiągnięcia porozumienia

z Izraelem i wyrzeknięcia się terroryzmu<sup>1</sup>. Następnie OWP zostało włączone w proces negocjacji pokojowych. IV etap to początek lat 90. i intensyfikacja negocjacji, prowadzonych przez Stany Zjednoczone, Rosję oraz państwa europejskie. Rozmowy w Madrycie, będące pierwszym etapem negocjacji, miały na celu wynegocjowanie traktatów pokojowych między Izraelem a państwami arabskimi, jednak ich efektem było podpisanie tylko jednej umowy z Jordanią w 1994 r. Druga tura negocjacji dotyczyła bezpośrednich rozmów między Izraelem a OWP i zakończyła się podpisaniem porozumienia z Oslo w 1993 r., które wyznaczyło kierunki i zakres procesu pokojowego na następne lata, dało podstawy do samorządności Palestyńczyków w części Zachodniego Brzegu Jordanu i Strefie Gazy oraz nadzieję na trwały pokój w regionie<sup>2</sup>. Niestety już wkrótce proces pokojowy spowolnił, na co wpływ miała wewnętrzna sytuacja w Palestynie i Izraelu. Premier Izraela, prowadzący rozmowy z OWP, został zamordowany w 1995 r., a rok później do władzy doszedł prawicowy rząd Benjamina Netanjahu, który był jednym z głównych krytyków porozumienia. Po stronie Palestyny ugrupowania kontestujące porozumienie z Oslo rozpoczęły ataki na terytorium Izraela. Ostatecznie proces pokojowy załamał się po spotkaniu w Camp David (J. Arafat, który został przewodniczącym Autonomii Palestyńskiej, odrzucił propozycję Izraela, która była jedną z najkorzystniejszych dla Palestyny i zakładała m.in. podział Jerozolimy) i wybuchu drugiej Intifady al-Aksa w 2000 r. Kolejny, V etap to wycofanie się Izraela ze Strefy Gazy, rozpoczęcie przez Izrael budowy muru bezpieczeństwa na Zachodnim Brzegu Jordanu oraz jego ekspansja osadnicza na tych terenach, a także konflikt wewnętrzny w Palestynie, który rozpoczął się od zwycięskich dla Hamasu wyborów w Autonomii Palestyńskiej w 2006 r. Wybór ten został zakwestionowany przez najważniejszych aktorów w procesie pokojowym oraz ugrupowanie Ruch Wyzwolenia Narodowego Palestyny – Fatah, z którego wywodzi się drugi przewodniczący Autonomii Palestyńskiej, Mahmud Abbas. Od tego czasu Hamas kontroluje Strefę Gazy, a Fatah Zachodni Brzegu Jordanu. Eskalacja konfliktu pomiędzy Izraelem a Hamasem rozpoczęła trwającą do dzisiaj blokadę Strefy Gazy<sup>3</sup>.

W 2011 r. w wyniku wydarzeń Arabskiej Wiosny krajobraz polityczny w regionie uległ przekształceniom. Konflikt w Syrii, powstanie tzw. Państwa Islamskiego oraz podziały między państwami arabskimi sprawiły, że regionalne i międzynarodowe środowisko uległo zmianie, a sprawa Palestyny zeszyła na dalszy plan na arenie międzynarodowej. Jednak w tym samym czasie uwidoczniły się działania Autonomii Palestyńskiej, zmierzające do uzyskania poparcia i uznania na arenie

<sup>1</sup> Zob. H. Ali Jamsheer, M. Pogońska-Pol, *Wprowadzenie do arabsko-izraelskiego konfliktu*, Toruń 2016.

<sup>2</sup> M. Pace, *The EU and Its Trickster Practices: The Case of the Israeli-Palestinian Conflict*, „Global Affairs” 2016, Vol. 2, No. 4, s. 405–407; zob. Sh. Pardo, *Normative Power Europe Meets Israel: Perceptions and Realities*, Lanham 2015.

<sup>3</sup> Sz. Niedziela, *Kwestia palestyńska: eskalacja konfliktu 2008–2009*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2009, nr 3, s. 69–88.

międzynarodowej, bez względu na wynik negocjacji pokojowych z Izraelem. Deklaracja prezydenta Trumpa z grudnia 2017 r. o uznaniu Jerozolimy za stolicę Izraela jest kolejnym punktem zwrotnym w konflikcie i negocjacjach, który wpłynie na jego wewnętrzną i regionalną dynamikę.

### **Porozumienie z Oslo i jego implikacje dla procesu pokojowego**

Konflikt izraelsko-palestyński jest jednym z najstarszych na Bliskim Wschodzie oraz stanowi nieodłączny element układu sił i problemów w regionie. To także jedyny spór, którego rozwiązanie jest znane, szeroko rozpowszechnione i popierane – przynajmniej na poziomie deklaracji – przez wszystkie strony. Opiera się ono na następujących uzgodnieniach z Oslo: powstanie dwóch państw żyjących w pokoju i bezpieczeństwie; uznanie granic wytyczonych w oparciu o linie demarkacyjne z 1967 r.; uzgodnienie realistycznych i wynegocjowanych przez obie strony sprawiedliwych rozwiązań sprawy uchodźców palestyńskich, kwestii statusu Jerozolimy oraz osiedli izraelskich<sup>4</sup>.

Niemal wszystkie inicjatywy pokojowe w ciągu ostatnich 25 lat odnosiły się do ustaleń z Oslo i miały na celu realizację porozumienia. Były to m.in. rozmowy inicjowane przez poszczególnych prezydentów USA, Ligę Państw Arabskich – zakończone Arabską Inicjatywą Pokojową w 2002 r. – oraz Kwartet Bliskowschodni, który w 2003 r. zaproponował „Mapę Drogową” rozwiązania konfliktu<sup>5</sup>. Jednak 25 lat po porozumieniu z Oslo pokojowe rozwiązanie nie wydaje się bliskie. Obecnie, jak podkreślają Omar Dajani i Hugh Lovatt, trzy problemy definiują rzeczywistość konfliktu i uniemożliwiają osiągnięcie porozumienia. Są nimi:

- aneksja terytorium Zachodniego Brzegu Jordanu przez Izrael i prowadzona przez niego ekspansja osadnicza;
- dyskryminacja Palestyńczyków na okupowanych terytoriach palestyńskich, na poziomie prawnym, gospodarczym i społecznym;
- rosnąca fragmentacja Palestyńczyków i podziały polityczne w Palestynie<sup>6</sup>.

Porozumienie z Oslo nie było traktatem pokojowym i nie rozwiązało najtrudniejszych problemów w konflikcie. Stworzyło jednak platformę do negocjacji i rozmów bezpośrednich pomiędzy Izraelem a Palestyną. Było także pomyślane jako instrument, określający podstawy rozwiązania konfliktu i współpracy dwustronnej. Wielu badaczy twierdzi, że rzeczywistość prawna stworzona przez

<sup>4</sup> Zob. *The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip (Oslo II)*, Washington, 28.09.1995, <http://www.acpr.org.il/publications/books/44-zero-isr-pal-interim-agreement.pdf> [dostęp: 10.06.2018].

<sup>5</sup> M. Asseburg, *The Fatah-Hamas Reconciliation Agreement of October 2017: An Opportunity to end Gaza's Humanitarian Crisis and Permanently Overcome the Blockade*, SWP Comment 2017/C 44, November 2017, s. 1–7.

<sup>6</sup> O. Dajani, H. Lovatt, *Rethinking Oslo: How Europe Can Promote Peace in Israel-Palestine*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, July 2017, s. 2.

porozumienie z Oslo przyczyniła się do umocnienia pozycji Izraela i okupacji terytoriów palestyńskich, a w efekcie utrzymania status quo. Jak podkreślają O. Dajani i H. Lovatt, kilka kwestii porozumienia umożliwiło Izraelowi jednostronne działania w celu utrzymania i rozszerzenia kontroli nad terytoriami zajętyymi w 1967 r., nawet podczas trwających rozmów pokojowych<sup>7</sup>. Po pierwsze, system jurysdykcji ustalony w Oslo pozostawił Izraelowi pełną kontrolę nad większością Zachodniego Brzegu Jordanu w okresie przejściowym (podział terytorium na 3 strefy A, B, C). Po drugie, w porozumieniu znalazło się wiele niejednoznacznych sformułowań, dotyczących na przykład tego, jaka część Zachodniego Brzegu zostanie oddana pod kontrolę palestyńską. Po trzecie, dokument nie precyzował, czy działalność osadnicza Izraela będzie kontynuowana. Sytuacja ta dała izraelskim przywódcom dużą swobodę interpretowania zapisów oraz przyczyniła się do umocnienia prowadzonej okupacji<sup>8</sup>.

Zapisy porozumienia z Oslo marginalizowały prawo międzynarodowe jako punkt odniesienia w trakcie negocjacji i zastąpiły go systemem, który skutecznie sformalizował wewnętrzną nierównowagę sił między okupantem i okupowanym. Każda zmiana musiała zostać wynegocjowana przez obie strony, nawet te kwestie, których rozwiązanie powinno wynikać z prawa międzynarodowego. Chodzi przede wszystkim o zakaz działalności osiedleńczej, czy też zarządzanie zasobami gospodarczymi terytorium okupowanego. O. Dajani i H. Lovatt zwracają uwagę, iż art. 7 IV Konwencji Genewskiej daje możliwość zawarcia porozumienia określającego bardziej szczegółowo sporne kwestie, niż ma to miejsce w zapisach Konwencji. Jednak w żadnym wypadku porozumienie takie nie może negatywnie wpłynąć na sytuację ludności terytorium okupowanego<sup>9</sup>. Pomimo tego, że Izrael nie uznaje Zachodniego Brzegu Jordanu za terytorium okupowane zgodnie z Konwencją Genewską, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości oraz Międzynarodowy Trybunał Karny w swoich opiniach potwierdziły status okupacyjny terytoriów palestyńskich<sup>10</sup>.

### Problemy do rozwiązania

Po 25 latach procesu pokojowego osiągnięto niewielki sukces, a kwestie sporne pozostały nierozwiązane. Dynamika polityczna zarówno po stronie izraelskiej, jak i palestyńskiej sprawia, że osiągnięcie kompromisu jest bardzo trudne – Izrael nadal buduje osiedla na Zachodnim Brzegu. Zamiast oddać większość obszaru C w zarządzanie Autonomii Palestyńskiej, jak przewidziano w porozumieniu

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 3; zob. J. Wildeman, A. Tartir, *Can Oslo's Failed Aid Model Be Laid to Rest?*, Al-Shabaka. The Palestinian Policy Network, 18.09.2013, <https://al-shabaka.org/briefs/can-oslo-failed-aid-model-be-laid-rest> [dostęp: 6.08.2018].

<sup>10</sup> H. Lovatt, *Occupation and Sovereignty: Renewing EU Policy in Israel-Palestine*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, December 2017, s. 10.

z Oslo, Izrael zachował pełną kontrolę nad nim i jego zasobami, co Palestyńczycy postrzegają jako de facto kampanię, mającą na celu niedopuszczenie do powstania państwa palestyńskiego<sup>11</sup>.

Na terenach pod kontrolą Izraela istnieją dwa systemy prawne – jeden dla obywateli Izraela, a drugi dla Palestyńczyków. Pomimo tego, iż prawo międzynarodowe wyraźnie zabrania ustanawiania reżimu prawnego, który uprzywilejowuje obywateli władzy okupacyjnej<sup>12</sup>, przez 50 lat Izrael zarządzał systemem prawnym na terytoriach palestyńskich, odmawiając Palestyńczykom prawa do samostanowienia oraz kontrolując i ograniczając praktycznie wszystkie aspekty ich życia<sup>13</sup>. Kontrola ta jest zakorzeniona w rozmyślnej polityce separacji i fragmentacji, mającej na celu podział palestyńskiej ziemi i jej mieszkańców. Palestyńczycy żyją w różnych obszarach zarządzanych przez odrębny zestaw praw i polityk. Podział ten pozwala Izraelowi kontrolować ziemię i zasoby Palestyny oraz dzielić jej społeczeństwo, a wcześniej zmniejszył ich zdolność do budowy spójnego państwa<sup>14</sup>. Ograniczenia w zakresie działalności gospodarczej na terytoriach palestyńskich stanowią główną przeszkodę dla rozwoju, powodując, iż Palestyńczycy są uzależnieni od pomocy międzynarodowej. Według raportów ONZ oraz Banku Światowego gospodarka palestyńska byłaby co najmniej dwa razy większa bez izraelskiej okupacji<sup>15</sup>. Izrael podkreśla, iż ma realne powody do sceptycyzmu wobec strony palestyńskiej – Palestyńczycy pozostają politycznie podzieleni między Fatahem a Hamasem<sup>16</sup>. Odkąd Hamas przejął kontrolę nad Strefą Gazy, Izrael obawia się, że układ pokojowy z Autonomią Palestyńską nie będzie dotyczył Strefy Gazy, gdzie nie ma ona realnej kontroli. Pomimo podpisania w październiku 2017 r. porozumienia o pojednaniu między Hamasem a Fatahem, a także zapowiedzi utworzenia rządu jedności oraz przeprowadzenia wyborów parlamentarnych i prezydenckich w 2018 r., nadal są to niewystarczające działania, aby zdołać przekonać Izrael do ustępstw<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> Z. Miller, *Perils of Parity: Palestine's Permanent Transition*, „Cornell International Law Journal” 2014, Vol. 47, No. 2, s. 382–412.

<sup>12</sup> O. Dajani, H. Lovatt, *op. cit.*, s. 5.

<sup>13</sup> *1967–2017 Israel's Occupation of the Palestinian Territory. 50 Years of Occupation, 50 Years of Impunity*, A EuroMed Rights Briefing, 2.06.2017, s. 1–2, <http://www.euromedrights.org/wp-content/uploads/2017/05/50-years-of-occupation-4-pager.pdf> [dostęp: 10.07.2018].

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 3–4.

<sup>15</sup> H. Lovatt, *EU Differentiation and the Push for Peace in Israel-Palestine*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, October 2016, s. 10.

<sup>16</sup> R. Laborce, J. Malcolm, M. Morrison, M. Norstrom, M. Osman, *Palestinian Territories: West Bank and Gaza Strip*, Conflict Risks Assessment Report, The Norman Paterson School of International Affairs – Carleton University, 2018, s. 1–9, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1548\\_0.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1548_0.pdf) [dostęp: 10.07.2018].

<sup>17</sup> R. Nathanson, *Stocktaking EU Israeli Relations and the Changing Dynamics of the Middle East*, [w:] *EU-Israel Relations in Light of the New Middle East*, eds. R. Nathanson, I. Gazala, V. Ntousas, The Macro Center for Political Economics – Foundation for European Progressive Studies, Tel Aviv 2017, s. 10–19.

Kolejny problem dotyczy braku zaufania pomiędzy stronami. Większość sondaży pokazuje, że zarówno Izraelczycy, jak i Palestyńczycy preferują rozwiązanie dwupaństwowe<sup>18</sup>. Jednak 62% obywateli Izraela nie postrzega już Zachodniego Brzegu jako terytorium okupowanego<sup>19</sup>. W sondażu z czerwca 2015 r. 56% Palestyńczyków stwierdziło, że celem Izraela na dłuższą metę jest rozszerzenie granic oraz zajęcie całego obszaru pomiędzy rzeką Jordan a Morzem Śródziemnym, a w konsekwencji wydalenie Palestyńczyków. Z kolei 43% Izraelczyków uważa, że aspiracją Palestyńczyków jest podbicie państwa Izrael<sup>20</sup>.

Warto dodać, co podkreśla również wielu badaczy, iż społeczność międzynarodowa przyzwalała, aby porozumienie z Oslo było nadrzędne wobec międzynarodowych norm i marginalizowało instytucje wielostronne<sup>21</sup>. Główni mediatorzy nie wywierali nacisku i presji na strony konfliktu, brakowało także zachęt, które mogłyby zrekompensować obydwu stronom ewentualny kompromis. Autonomia Palestyńska otrzymała miliardy dolarów w ramach pomocy zagranicznej z USA oraz miliardy euro z Unii Europejskiej, nie będąc jednak zmuszoną do realnych ustępstw<sup>22</sup>. To samo dotyczyło Izraela – pomimo ekspansji osadniczej na Zachodnim Brzegu Jordanu, a co za tym idzie łamania prawa międzynarodowego, rząd Izraela cieszył się międzynarodowym poparciem<sup>23</sup>. Ponadto dynamika zmian w regionie sprawiła, że państwa takie jak Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie i Bahrajn znalazły się na drodze do normalizacji swoich więzi z Izraelem, co według społeczności palestyńskiej umacnia jego pozycję, jednocześnie pozbawiając Palestyńczyków sojuszników oraz nadziei na posiadanie własnego państwa<sup>24</sup>.

W ostatnich latach władze Autonomii Palestyńskiej podjęły szereg działań w celu uzyskania poparcia społeczności międzynarodowej<sup>25</sup>. W 2011 r. Autonomia Palestyńska stała się członkiem UNESCO, a w 2012 r. ONZ zmieniło pozycję Palestyny, nadając jej status państwa nieczłonkowskiego – stałego obserwatora,

<sup>18</sup> H. Lovatt, *EU Differentiation and the Push...*, *op. cit.*, s. 2–14.

<sup>19</sup> O. Dajani, H. Lovatt, *op. cit.*, s. 5.

<sup>20</sup> T. Tzimas, *Can Conflict-Management Be Effective in the Israeli-Palestinian Conflict? The Inaccurate Comparison With the Protracted Conflict of Cyprus*, „Arts and Humanities Open Access Journal” 2017, Vol. 1, Issue 4, s. 2–12.

<sup>21</sup> J. Błażek, *50 Years Since the Six-day War and the Third Decade of the Oslo Accords. Why Does EU Policy in the Middle East Fail?*, European Values Think-Tank Policy Paper, 7.06.2017, s. 5;

<sup>A.-M.</sup> Bolborici, *Current Perspectives on Israeli-Palestinian Conflict*, „Sfera Politiicii” 2017, Vol. 25, No. 1–2 (191–192), s. 56–60.

<sup>22</sup> J. Błażek, *op. cit.*, s. 4–7.

<sup>23</sup> B. Khader, *The Palestinian Question and the Arabs (1917–2017): Popular Support, Government Stakes*, IEMed, Mediterranean Yearbook, 2017, s. 31–32.

<sup>24</sup> L. Scazzieri, *Trump, Europe and the Middle East Peace Process. A Path Out of the Quicksand*, Policy Brief, Center for European Reform, 23.06.2017, s. 2–11.

<sup>25</sup> M. Godziński, *Konflikt izraelsko-palestyński w latach 2006–2014 – analiza i bilans*, „Zbliżenia Cywilizacyjne” 2016, nr 12 (2), s. 40–52.

za czym głosowało 138 członków ONZ<sup>26</sup>. Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2334 z 2016 r., dotycząca osiedli izraelskich na Zachodnim Brzegu, jest również wyrazem poparcia międzynarodowego dla ochrony praw Palestyńczyków. W 2015 r. Autonomia Palestyńska stała się także członkiem Międzynarodowego Trybunału Karnego<sup>27</sup>. Obecnie Palestyna cieszy się wysokim stopniem zewnętrznej suwerenności – poparcie to ma jednak wymiar symboliczny, ponieważ Palestyńczycy nie są w stanie praktykować suwerenności w wymiarze wewnętrznym.

W ostatnich latach pojawiły się także pytania dotyczące możliwość odejścia od rozwiązania dwupaństwowego. Dotychczas rozważane były koncepcje jednego, półtora lub trzech państw. Pierwszy model, gdzie Palestyńczycy staliby się obywatelami Izraela, trudno sobie wyobrazić. Napięcia i problemy między obiema społecznościami są zbyt duże. Problem jednego państwa polega na tym, że społeczność Arabów wynosiłaby w nim 6,6 mln, a Żydów – 6,4 mln. Oznacza to, że Izrael musiałby przyznać równe prawa obywatelom Palestyny, w przeciwnym razie prowadziłyby politykę apartheidu. Koncepcja rozwiązania półtora państwa zakłada powstanie jednego państwa izraelskiego z rozszerzoną kontrolą nad Zachodnim Brzegiem Jordanu, obok jednego lub więcej pół-suwerennych podmiotów palestyńskich na obszarach Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy<sup>28</sup>. Z kolei zgodnie z modelem trzech państw, Zachodni Brzeg zostałby podzielony między Izrael a Jordanię, a część Strefy Gazy znalazłaby się w Egipcie<sup>29</sup>. Kolejna propozycja trzech państw, która mogłaby zmienić uzgodnione parametry procesu pokojowego w Oslo, to rozwiązanie struktur Autonomii Palestyńskiej, o czym kilkakrotnie wspominał przewodniczący M. Abbas. Sytuacja taka zmusiłaby Izrael do okupowania Zachodniego Brzegu w całości, co pociągnęłoby za sobą wysokie koszty wojskowe, finansowe i dyplomatyczne<sup>30</sup>.

Deklaracja prezydenta Donalda Trumpa z grudnia 2017 r., o uznaniu Jerozolimy za stolicę Izraela i zapowiedź przeniesienia tam ambasady USA, na nowo ożywiły sprawę palestyńską na arenie międzynarodowej<sup>31</sup>. Decyzja ta została skrytykowana przez Unię Europejską, a Zgromadzenie Ogólne ONZ 21 grudnia 2017 r. przyjęło rezolucję, domagającą się, aby Stany Zjednoczone wycofały się ze swojej

<sup>26</sup> D. Bouris, G. Kyris, *Europeanisation, Sovereignty and Contested States: The EU in Northern Cyprus and Palestine*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2017, Vol. 19, No. 4, s. 763; zob. D. Bouris, *The European Union and Occupied Palestinian Territories: State-Building Without a State*, London–New York, 2014.

<sup>27</sup> L. Scazzieri, *op. cit.*, s. 4.

<sup>28</sup> G. al-Omari, *Israel, the Palestinians, and the Administration's Peace Plan*, Testimony submitted to the Subcommittee on the Middle East and North Africa, 14.02.2018, <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA13/20180214/106859/HHRG-115-FA13-Wstate-al-OmariG-20180214.pdf> [dostęp: 15.06.2018]; J. Błażek, *op. cit.*, s. 5–9.

<sup>29</sup> J. Błażek, *op. cit.*, s. 9.

<sup>30</sup> L. Scazzieri, *op. cit.*, s. 2.

<sup>31</sup> Zob. *Statement by President Trump on Jerusalem*, 6.12.2017, The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-jerusalem> [dostęp: 10.06.2018].

deklaracji. I chociaż prezydent D. Trump podkreślał, że rozwiązanie konfliktu jest dla niego sprawą priorytetową, a deklaracja nie przesądza o przyszłości Jerozolimy ani jej ostatecznych granicach (które zgodnie z porozumieniem z Oslo mają zostać uzgodnione i zaakceptowane przez obie strony), to rola USA jako mediatora została zdyskredytowana w oczach Palestyńczyków oraz wielu Arabów. Po stronie władz palestyńskich można zauważyć natomiast zwiększone wysiłki na rzecz umiędzynarodowienia palestyńsko-izraelskiego procesu pokojowego<sup>32</sup>. Przewodniczący M. Abbas na forum RB ONZ przedstawił nową propozycję wznowienia rozmów pokojowych z Izraelem. Domagał się jednocześnie, aby Stany Zjednoczone cofnęły decyzję o przeniesieniu swojej ambasady do Jerozolimy oraz proponował utworzenie międzynarodowego mechanizmu, wspierającego negocjacje w celu rozwiązania problemów określonych w porozumieniu z Oslo z 1993 r.<sup>33</sup> W rezultacie w ostatnim czasie stosunki palestyńsko-izraelskie uległy dalszej destabilizacji, prowadząc do eskalacji konfliktu i przemocy<sup>34</sup>. Zmniejszyła się także nadzieja wśród Palestyńczyków na rozwiązanie konfliktu za pomocą dyplomacji<sup>35</sup>.

### Stanowisko Unii Europejskiej wobec konfliktu

Początek zaangażowania Unii Europejskiej w sprawę palestyńską datuje się na lata 70. Od tego czasu Europa postrzega konflikt zarówno ze względu na bliskość geograficzną Bliskiego Wschodu, jak i ze względu na historyczną rolę odgrywaną przez państwa europejskie w regionie, jako jeden z kluczowych problemów polityki zagranicznej. Już w maju 1971 r., jeszcze przed wojną Jom Kippur, ministrowie spraw zagranicznych Wspólnoty Europejskiej uzgodnili dokument Schumanna, w którym podkreślili, że rozwiązanie konfliktu powinno się odbyć zgodnie z rezolucją RB ONZ nr 242 z 1967 r.<sup>36</sup>, co zostało powtórzone w deklaracji londyńskiej z czerwca 1977 r.<sup>37</sup> W 1979 r. Wspólnota Europejska po raz pierwszy stwierdziła, że budowa osiedli izraelskich na terytoriach zajętych w 1967 r. jest

---

<sup>32</sup> Sh. Feldman, K. Shikaki, *Trump's Jerusalem Declaration and „The Ultimate Deal”*, Middle East Brief, No. 114, January 2018, s. 3–8, <https://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB114.pdf> [dostęp: 10.06.2018].

<sup>33</sup> *Palestinian President Presents Plan to Relaunch Peace Talks with Israel, Says New Multilateral Mechanism Should Guide Process, in Briefing to Security Council*, United Nations. Security Council, 20.02.2018, <https://www.un.org/press/en/2018/sc13213.doc.htm> [dostęp: 10.06.2018].

<sup>34</sup> J. Zanotti, *Israel: Background and U.S. Relations in Brief*, CRS Report, 21.05.2018, s. 8–12, <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R44245.pdf> [dostęp: 10.06.2018].

<sup>35</sup> Sh. Feldman, K. Shikaki, *op. cit.*, s. 6–8.

<sup>36</sup> S. Stavridis, M. Gianniou, A. Cofelice, *EU National Parliaments and the Recognition of Palestine: „Really” Breaking New Ground or „Just” Adding Further Support?*, „Comillas Journal of International Relations” 2016, No. 6, s. 43.

<sup>37</sup> M. Gianniou, *The European Parliament and the Israeli-Palestinian Conflict*, [w:] *The European Parliament and Its International Relations*, eds. S. Stavridis, D. Irrera, Abingdon–New York 2015.



naruszeniem prawa międzynarodowego. Kamieniem milowym w polityce zagranicznej Wspólnoty była deklaracja wenecka z 1980 r., która nadal ma znaczny wpływ na działania Unii, a wszystkie kolejne ustalenia są zgodne z jej zapisami<sup>38</sup>. W dokumencie tym, Europa po raz pierwszy jasno zadeklarowała prawo do posiadania własnego państwa przez Palestyńczyków.

Koniec zimnej wojny, powstanie Unii Europejskiej oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wzmocnienie pozycji Unii na arenie międzynarodowej, zaangażowanie dyplomacji europejskiej w negocjacje z Oslo i Madrytu, działania w ramach Kwartetu Bliskowschodniego oraz rozwój współpracy euro-śródziemnomorskiej<sup>39</sup>, sprawiły, iż Unia stała się z jednym z głównych aktorów w konflikcie oraz odegrała kluczową rolę w promowaniu i wspieraniu negocjacji pomiędzy Izraelem a Palestyną<sup>40</sup>. Unia wydała wiele dokumentów, w których odnosiła się do roli Europy w rozwiązaniu konfliktu oraz znaczenia pokoju na Bliskim Wschodzie dla bezpieczeństwa i stabilności kontynentu. Najważniejszymi dokumentami w tej kwestii są m.in.: deklaracja berlińska z marca 1999 r., deklaracja sewilska z czerwca 2002 r., „Strategia działania na rzecz bliskowschodniego procesu pokojowego” z 2007 r.<sup>41</sup> oraz „Globalna Strategia na rzecz Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej” z 2016 r., gdzie po raz kolejny UE podkreśliła konieczność zaangażowania wszystkich aktorów regionalnych i międzynarodowych na rzecz rozwiązania konfliktu bliskowschodniego, opierając się na formule dwóch państw<sup>42</sup>.

Stanowisko Europy w kwestii rozwiązania konfliktu opiera się na formule dwóch państw zgodnie z procesem z Oslo oraz rezolucjami RB ONZ nr 242, 338, 1397, 1402 i 1515<sup>43</sup>. Jedynym sposobem jego rozwiązania jest porozumienie, które zakończy rozpoczętą w 1967 r. okupację terytoriów palestyńskich. UE mogłaby zaakceptować zmianę granic z 1967 r. wyłącznie, jeśli byłaby ona wynikiem negocjacji i kompromisu między Izraelem a Palestyną. To samo dotyczy kwestii ostatecznego statusu Jerozolimy, czy też rozwiązania problemu uchodźców. UE uważa, że budowanie osiedli na okupowanych terytoriach palestyńskich, w tym we Wschodniej Jerozolimie, jest niezgodne z prawem międzynarodowym

<sup>38</sup> N. Gordon, Sh. Pardo, *Normative Power Europe Meets the Israeli-Palestinian Conflict*, „Asia Europe Journal”, 2015, Vol. 13, No. 3, s. 266–268.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 268–270.

<sup>40</sup> *State Building for Peace in the Middle East: an EU Action Strategy*, Joint Paper by EU High Representative Javier Solana and EU Commissioner for External Relations Benita Ferrero-Waldner, S378/07, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/reports/97949.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/97949.pdf) [dostęp: 10.07.2018].

<sup>41</sup> J. Zając, *Unia Europejska wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego w latach 2009–2017*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 11, s. 250–259.

<sup>42</sup> *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, June 2016, s. 35, [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) [dostęp: 11.07.2018].

<sup>43</sup> J. Zając, *Unia Europejska wobec...*, *op. cit.*

oraz stanowi przeszkodę dla pokoju i rozwiązania dwupaństwowego<sup>44</sup>. Po deklaracji D. Trumpa w sprawie Jerozolimy, Federica Mogherini potwierdziła, że Unia Europejska nadal będzie szanować międzynarodowy konsensus w sprawie statusu miasta.

Proces pokojowy z Oslo zbiegł się z planowaniem przez UE kompleksowej oferty partnerstwa z państwami śródziemnomorskimi, oficjalnie zainaugurowanego w listopadzie 1995 r. w Barcelonie, a wdrażanego od 2008 r. jako Unia dla Śródziemnomorza, rozszerzonego o dwustronną współpracę w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS)<sup>45</sup>. Politycy Unii Europejskiej starali się poprzez inicjatywę Partnerstwa, do której zostały zaproszone Izrael i Autonomia Palestyńska, zapewnić stworzenie platformy kooperacji, w ramach której strony mogłyby budować wzajemne zaufanie oraz rozwijać współpracę gospodarczą, polityczną i kulturalną. Justyna Zając wskazuje, że za największy sukces Partnerstwa można uznać to, że przy jednym stole znaleźli się przedstawiciele Izraela, Syrii, Libanu oraz Autonomii Palestyńskiej<sup>46</sup>. Proces Barceloński oraz Europejska Polityka Sąsiedztwa zapewniły także główne ramy rozwoju dwustronnych stosunków politycznych i gospodarczych zarówno z Izraelem, jak i z Autonomią Palestyńską.

### **Współpraca dwustronna z Izraelem i Autonomią Palestyńską**

Podstawą prawną stosunków UE z Autonomią Palestyńską jest przejściowy układ stowarzyszeniowy w ramach Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego. Handel regulowany jest ponadto umową o dalszej liberalizacji produktów rolnych i rybnych z 2012 r. W ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Palestyna uzgodniła plan działania w 2005 r., a w maju 2013 r. zatwierdzono nowy dokument, określający program współpracy gospodarczej i politycznej z UE – która jest największym dawcą pomocy dla Palestyńczyków – na kolejne lata. Palestyna otrzymuje ok. 300 mln rocznie z budżetu Unii, co stanowi blisko 20% całościowego zewnętrznego wsparcia<sup>47</sup>. Jest ono przekazywane za pomocą kilku instrumentów finansowych, np. Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2014–2020, w tym środków z mechanizmu finansowego PEGASE, uruchomionego w 2008 r. w celu wdrożenia planu rozwoju Autonomii Palestyńskiej. Część wsparcia stanowią także środki na pomoc uchodźcom palestyńskim, wydatkowane za pośrednictwem Agencji

---

<sup>44</sup> *Middle East Peace Process*, European Union External Action Service, 15.06.2016, [https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/middle-east-peace-process/337/middle-east-peace-process\\_en](https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/middle-east-peace-process/337/middle-east-peace-process_en) [dostęp: 10.07.2018].

<sup>45</sup> Zob. J. Zając, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2010.

<sup>46</sup> J. Zając, *Partnerstwo...*, *op. cit.*, s. 38.

<sup>47</sup> *Middle East Peace Process*, European..., *op. cit.*

Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom w Palestynie<sup>48</sup>. Do tego należy doliczyć dwustronną pomoc z państw członkowskich. W 2017 r. Unia przyjęła wspólną strategię dla Palestyny na lata 2017–2020 w celu wsparcia Palestyńskiego Programu Rozwoju na lata 2017–2022<sup>49</sup>.

Wsparcie finansowe UE zostało w głównej mierze wykorzystane przez Palestynę na budowanie potencjału państwowego, w tym tworzenie społeczeństwa obywatelskiego oraz wsparcie zarządzania na poziomie lokalnym i krajowym<sup>50</sup>. Unia Europejska zaangażowana jest także w tworzenie zdolności instytucji palestyńskich w zakresie bezpieczeństwa, m.in. poprzez uruchomienie dwóch misji cywilnych w 2005 r.: EU BAM Rafah (Misja UE ds. Szkolenia i Kontroli na przejściu granicznym w Rafah) oraz EUPOL COPPS (Misja Policyjna UE na Terytoriach Palestyńskich)<sup>51</sup>.

Z kolei umowę stowarzyszeniową określającą podstawy współpracy politycznej, gospodarczej i handlowej z Izraelem podpisano w 2000 r. Pierwsza edycja planu działania w ramach EPS została przygotowana w 2005 r – od tego czasu kooperacja z Izraelem znacznie się rozwinęła i pogłębiła<sup>52</sup>. Izrael uczestniczy również w szeregu programów unijnych, w tym w programie badań naukowych „Horizont 2020” oraz korzysta z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, otrzymując ok. 2 mln euro rocznie. Unia Europejska jest pierwszym partnerem handlowym Izraela – w tym kontekście duże znaczenie ma kwestia tzw. polityki różnicowania. Wpływa ona nie tylko na kontakty dwustronne, ale także jest wyrazem stanowiska Unii wobec polityki Izraela na terytoriach palestyńskich oraz narzędziem wywierania presji na Izrael i wsparcia Autonomii Palestyńskiej. Problem dotyczący wykorzystywania przez Izrael funduszy unijnych na okupowanych terytoriach palestyńskich oraz pochodzenia niektórych produktów, jest obecny w polityce unijnej wobec Izraela co najmniej od lat 90. W 1992 r. Parlament Europejski zwrócił się do Komisji Europejskiej o upewnienie się, że fundusze unijne nie są wykorzystywane do finansowania nowych osiedli Izraela na Zachodnim Brzegu. W 2010 r. Euro-

<sup>48</sup> R. Wildangel, *The European Union and the Israeli-Palestinian Conflict: From Declaration to Action?*, [w:] P. Lintl (ed.), *Actors in the Israeli-Palestinian Conflict. Interests, Narratives and the Reciprocal Effects of the Occupation*, SWP Research Paper 3, June 2018, s. 33.

<sup>49</sup> *European Joint Strategy in Support of Palestine 2017–2020. Towards a Democratic and Accountable Palestinian State*, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/european\\_joint\\_strategy\\_2017-2020\\_2017\\_10\\_18\\_.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/european_joint_strategy_2017-2020_2017_10_18_.pdf) [dostęp: 5.08.2018].

<sup>50</sup> M. Beck, *The EU and Different Paths to Walk the Talk of Promoting Palestinian Self-Determination*, News Analysis, April 2017, s. 1–4, <https://www.sdu.dk/-/media/.../beck+article+april+17.pdf> [dostęp: 10.07.2018]; zob. D. Huber, L. Kamel, *The Multilateralisation of the Israeli-Palestinian Conflict: A Call for an EU Initiative*, „IAI Working Papers” 2015, No. 15/2, <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1502.pdf> [dostęp: 10.07.2018].

<sup>51</sup> D. Bouris, G. Kyris, *op. cit.*, s. 764.

<sup>52</sup> R. Wildangel, *op. cit.*, s. 39; zob. European Commission, *Interpretative Notice on Indication of Origin of Goods from the Territories Occupied by Israel Since June 1967*, C(2015) 7834 final, Brussels, 11.11.2015, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20151111\\_interpretative\\_notice\\_indication\\_of\\_origin\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20151111_interpretative_notice_indication_of_origin_en.pdf) [dostęp: 10.08.2018].

pejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że państwa członkowskie mogą odmówić udzielenia preferencji produktom izraelskim wytwarzanym przez podmioty izraelskie, prowadzące działalność gospodarczą na terytoriach palestyńskich<sup>53</sup>. W 2012 r. Rada kilkakrotnie stwierdziła, że wszelkie umowy z Izraelem nie mają zastosowania na terenach przez niego okupowanych<sup>54</sup>, a w 2013 r. Komisja Europejska opublikowała wytyczne, zabraniające przyznawania funduszy podmiotom izraelskim na terytoriach okupowanych<sup>55</sup>.

W listopadzie 2015 r. zostały opublikowane całościowe wytyczne w sprawie pochodzenia towarów z terytoriów okupowanych przez Izrael<sup>56</sup>. Szacuje się, że produkty pochodzące z terytoriów okupowanych stanowią ok. 1% całkowitego handlu między UE a Izraelem<sup>57</sup>. Jak podkreśla A. Persson strategia różnicowania przypominała międzynarodowej społeczności o granicach sprzed czerwca 1967 i stała się podstawą do podobnych działań innych podmiotów m.in. Amnesty International w 2017 r. rozpoczęła kampanię w celu powstrzymania firm zewnętrznych od inwestowania na terytoriach okupowanych. W Rezolucji 2334 Rada Bezpieczeństwa ONZ wezwała wszystkie państwa do stosowania strategii różnicowania. W marcu 2016 r. Rada Praw Człowieka ONZ zleciła utworzenie bazy danych wszystkich przedsiębiorstw zarówno izraelskich, jak i zewnętrznych działających na okupowanych terytoriach palestyńskich<sup>58</sup>. W grudniu tego samego roku, w rezolucji nr 2334, Rada Bezpieczeństwa ONZ wezwała wszystkie państwa do stosowania strategii różnicowania<sup>59</sup>. Jak podkreśla Anders Persson, przypominała ona międzynarodowej społeczności o granicach sprzed czerwca 1967 r. i stała się podstawą do podobnych działań innych podmiotów, m.in. Amnesty International, która w 2017 r. rozpoczęła kampanię w celu powstrzymania firm zewnętrznych od inwestowania na terytoriach okupowanych.

Problemem stały się projekty infrastrukturalne Autonomii Palestyńskiej, finansowane przy udziale środków europejskich w obszarze C Zachodniego Brzegu Jordanu, który Unia uważa za kluczowy dla osiągnięcia porozumienia i budowy zdolności instytucjonalnych przyszłej Palestyny<sup>60</sup>. Unia Europejska

---

<sup>53</sup> A. Persson, „EU differentiation” as a Case of „Normative Power Europe” (NPE) in the Israeli-Palestinian Conflict, „Journal of European Integration” 2018, Vol. 40, No. 2, s. 196.

<sup>54</sup> A. Persson, *op. cit.*, s. 196–197; zob. Council of the European Union, *Council Conclusions on the Middle East Peace Process*, 3209th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Brussels, 10.12.2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134140.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134140.pdf); Council of the European Union, *Council Conclusions on the Middle East Peace Process*, 3166th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Brussels, 14.05.2012, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/224291/evidence-eeas-council-conclusions-mepp-may-2012.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224291/evidence-eeas-council-conclusions-mepp-may-2012.pdf) [dostęp: 6.08.2018].

<sup>55</sup> N. Gordon, Sh. Pardo, *op. cit.*, s. 270–273.

<sup>56</sup> European Commission, *Interpretative Notice on...*, *op. cit.*

<sup>57</sup> R. Wildangel, *op. cit.*, s. 32–33.

<sup>58</sup> H. Lovatt, *EU Differentiation and the Push...*, *op. cit.*, s. 6.

<sup>59</sup> A. Persson, *op. cit.*, s. 201–202.

<sup>60</sup> R. Wildangel, *op. cit.*, s. 33–34.

wskazuje, iż Izrael dokonał rozbiórki lub konfiskaty wielu budynków powstałych przy udziale funduszy unijnych – szacuje się, że było to ok. 400 inwestycji. W październiku 2017 r. osiem państw UE<sup>61</sup>: Francja, Hiszpania, Szwecja, Luksemburg, Włochy, Irlandia i Dania oficjalnie zapowiedziały, iż będą żądać zwrotu środków od Izraela<sup>62</sup>. UE poinformowała także, że europejskie firmy czekają na konsekwencje prawne i finansowe, związane z prowadzeniem interesów z podmiotami izraelskimi na terytoriach okupowanych<sup>63</sup>.

## Rola Unii Europejskiej w procesie pokojowym

Pomimo długoletniego zaangażowania Europy na rzecz zakończenia konfliktu, rola instytucji unijnych w procesie negocjacji jest ograniczona. Można wskazać kilka głównych przyczyn takiego stanu rzeczy, np.: dominującą pozycję Stanów Zjednoczonych w negocjacjach; brak spójności polityki zagranicznej Unii Europejskiej; podziały pomiędzy europejskimi stolicami; brak zdolności operacyjnych organizacji oraz kolizję wartości z *realpolitik*. Ponadto wewnętrzne problemy Europy, dotyczące m.in.: wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii, kryzysu migracyjnego, zagrożenia terrorystycznego oraz skomplikowane sąsiedztwo zewnętrzne konfliktu od kilku lat zdominowały agendę unijnej polityki zagranicznej, spychając konflikt izraelsko-palestyński na dalszy plan.

Wspomniany brak jedności wśród państw członkowskich UE dotyczy kilku kwestii, m.in. uznania Palestyny, polityki wobec Izraela oraz strategii różnicowania, której otwarcie sprzeciwiają się Węgry, Czesi oraz Grecja<sup>64</sup>. Natomiast państwa, które oficjalnie popierają strategię, nie są w stanie lub nie chcą wdrożyć unijnych wytycznych na poziomie krajowym<sup>65</sup>. Z tego powodu wiele europejskich przedsiębiorstw i inwestorów nadal utrzymuje stosunki finansowe z podmiotami z Izraela na okupowanych terytoriach palestyńskich<sup>66</sup>, ponieważ jak podkreśla H. Lovatt, interesy gospodarcze państw członkowskich są tutaj nadrzędne<sup>67</sup>.

Kolejna kwestia dotyczy uznania suwerenności Palestyny przez państwa członkowskie i Unię Europejską. Sprawa ta zawsze stanowiła drażliwy temat i problem polityczny dla państw UE, które były podzielone w tej kwestii. Przykładem

<sup>61</sup> A. Dessi, *Europe and the Israel-Palestine Conflict: A Call for Coherence*, „IAI Commentaries” 2017, No. 17/24, s. 1–4, <http://www.iai.it/sites/default/files/iaicom1724.pdf> [dostęp: 6.08.2018].

<sup>62</sup> H. Lovatt, *Occupation and Sovereignty...*, *op. cit.*, s. 12.

<sup>63</sup> A. Persson, *op. cit.*, s. 201–203.

<sup>64</sup> H. Lovatt, *EU Differentiation and the Push...*, *op. cit.*, s. 6.

<sup>65</sup> Zob. H. Lovatt, *EU Member State Business Advisories on Israeli Settlements*, European Council on Foreign Relations, 2.11.2016, [http://www.ecfr.eu/article/eu\\_member\\_state\\_business\\_advisories\\_on\\_israel\\_settlements](http://www.ecfr.eu/article/eu_member_state_business_advisories_on_israel_settlements) [dostęp: 6.08.2018].

<sup>66</sup> H. Lovatt, *Occupation and Sovereignty...*, *op. cit.*, s. 11–12.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 10–12.

jest głosowanie w ZO ONZ w 2012 r. nad zmianą statusu Palestyny, podczas którego wyodrębniły się 3 grupy państw: 14 głosowało za, 12 wstrzymało się od głosu, a 1 było przeciwko (Bułgaria, Estonia, Niemcy, Węgry, Łotwa, Litwa, Holandia, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Zjednoczone Królestwo wstrzymały się od głosu; Austria, Belgia, Dania, Cypr, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Malta, Portugalia, Hiszpania i Szwecja głosowały na tak i tylko Republika Czeska zagłosowała na nie)<sup>68</sup>. Warto zauważyć, iż kilka państw, które uznało Palestynę w 1988 r. (przed przystąpieniem do UE 8 państw europejskich uznało Palestynę: Bułgaria, Cypr, Czechy, Węgry, Malta, Polska, Rumunia i Słowacja), w 2012 r. wstrzymało się od głosu. Podziały te ujawniły się także podczas głosowania w Radzie Praw Człowieka ONZ w marcu 2017 r. w sprawie osiedli izraelskich<sup>69</sup>. W październiku 2014 r. Szwecja formalnie uznała Palestynę za państwo co, stworzyło pewien impuls dla pozostałych państw członkowskich do podjęcia podobnych działań. Parlamenti w wielu państwach UE (Wielkiej Brytanii, Francji, Irlandii, Hiszpanii, Portugalii, Belgii i Włoszech) przyjęły rezolucje popierające palestyńską państwowość, wzywając swoje rządy do uznania jej na arenie międzynarodowej. Obecnie 137 ze 193 państw ONZ uznaje Palestynę, z tego tylko 9 członków Unii<sup>70</sup>. Jeśli chodzi o tę kwestię na poziomie instytucji unijnych, Parlament Europejski w grudniu 2014 r. głosował za uznaniem Palestyny<sup>71</sup>, dodając jednak, że międzynarodowe uznanie powinno iść w parze z postępami w rozmowach pokojowych<sup>72</sup>. W praktyce Unia Europejska nie chce wywierać nacisku na państwa członkowskie w tej kwestii, co potwierdził m.in. Urzędnik ds. Informacji i Komunikacji Komisji Europejskiej w Jerozolimie, Shadi Othman, oświadczając, że postanowienie o uznaniu Palestyny jest suwerenną decyzją podjętą przez każde z państw członkowskich osobno i zgodnie z ich własną polityką<sup>73</sup>. Warto zwrócić uwagę, iż inicjatywy i programy prowadzone przez Unię Europejską z Autonomią Palestyńską sugerują, że Unia traktuje struktury palestyńskie jako jedynego reprezentanta Palestyny i niezależny podmiot na arenie międzynarodowej.

Kolejną kwestią problematyczną jest program Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, poprzez który Unia chce kształtować polityczny i ekonomiczny model zarządzania państwem na wzór europejski, stawiając w centrum prawa człowieka,

---

<sup>68</sup> S. Stavridis, M. Gianniou, A. Cofelice, *op. cit.*, s. 44.

<sup>69</sup> H. Lovatt, *Occupation and Sovereignty...*, *op. cit.*, s. 3.

<sup>70</sup> D. Bouris, D. Huber, *Imposing Middle East Peace: Why EU Member States Should Recognise Palestine*, „IAI Commentaries”, No. 17/25, s. 1–6, <http://www.iai.it/sites/default/files/iai-com1725.pdf> [dostęp: 7.07.2018].

<sup>71</sup> Council of Europe. Parliamentary Assembly, *The Israeli-Palestinian Peace Process: The Role of the Council of Europe*, Doc. 14484, 23.01.2018, s. 5–10, <https://www.un.org/unispal/document/the-israeli-palestinian-peace-process-the-role-of-the-council-of-europe> [dostęp: 10.07.2018].

<sup>72</sup> S. Stavridis, M. Gianniou, A. Cofelice, *op. cit.*, s. 42–43.

<sup>73</sup> *EU Not Planning to Recognize Palestinian State*, IMEMC News, 1.03.2018, <http://imemc.org/article/eu-not-planning-to-recognize-palestinian-state> [dostęp: 9.07.2018].

rozwój gospodarczy i demokrację. Jak pokazują doświadczenia ostatnich lat, podejście normatywne polityki sąsiedztwa koliduje z praktyką polityczną i konkretnymi działaniami. Jest to tradycyjny problem dotyczący tego, czy ważniejsze jest poszukiwanie odpowiedzialności za łamanie prawa międzynarodowego, w tym praw człowieka, czy też partykularne interesy gospodarcze europejskich stolic. Nathalie Tocci podkreśla rosnącą rozbieżność między celami normatywnymi a postępowaniem UE wobec najbliższego otoczenia<sup>74</sup>. Tradycyjna koncepcja polityki sąsiedztwa zakładała, że Izrael może być zachęcany do zmiany polityki wobec Palestyny poprzez pogłębienie stosunków gospodarczych, fundusze pomocowe oraz uznanie międzynarodowe<sup>75</sup>. I chociaż instytucje unijne wielokrotnie podkreślały, iż Izrael łamie prawo międzynarodowe, Unia nie zawiesiła z nim relacji i nie wstrzymała funduszy dla izraelskiego rządu, a wręcz przeciwnie – zacieśniła z nim stosunki dwustronne, co mogło utwierdzać Izrael w poczuciu bezkarności i poniekąd utrwalało prowadzoną przez niego okupację<sup>76</sup>. Izrael natomiast bardzo dobrze wykorzystuje podziały w Europie dla swoich celów<sup>77</sup>. Przez ostatnie lata starał się ograniczyć rolę Unii w procesie pokojowym, używając całego zestawu argumentów – oskarżał Europę o antysemityzm, jednostronne działania i brak realnego wpływu na Palestynę, przekonując swoich obywateli do braku znaczenia polityki europejskiej dla Izraela<sup>78</sup>. Jak podkreśla Sharon Pardo, społeczeństwo izraelskie nie zdaje sobie sprawy z wartości współpracy na linii UE–Izrael, ponieważ izraelskie media skupiają się na krytyce Unii wobec działań izraelskich<sup>79</sup>. Warto dodać, że Unia Europejska, pomimo przekazywania ogromnego wsparcia finansowego, nie wywierała również presji na Autonomię Palestyńską<sup>80</sup>.

<sup>74</sup> N. Tocci, *The Widening Gap Between Rhetoric and Reality in EU Policy Towards the Israeli-Palestinian Conflict*, „CEPS Working Document”, 2005, No. 217; idem, *Firm in Rhetoric, Compromising in Reality: The EU in the Israeli-Palestinian Conflict*, „Ethnopolitics” 2009, Vol. 8, No. 3–4, s. 387–401 za: N. Gordon, Sh. Pardo, *op. cit.*

<sup>75</sup> Zob. A. Hirah, M. Pinfari, *Israel-Palestine: The Mediterranean Paradox*, [w:] *The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution*, eds. T. Diez, N. Tocci, Cham, 2017, s. 57–81.

<sup>76</sup> D. Macintyre, *Israeli Settlements: EU Fails to Act on Its Diplomats' Report*, Guardian, 12.07.2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/12/israeli-settlements-eu-fails-to-act-on-its-diplomats-report> [dostęp: 10.06.2018].

<sup>77</sup> S. Stavridis, M. Gianniu, A. Cofelice, *op. cit.*, s. 43.

<sup>78</sup> D. Newman, H. Yacobi, *The Role of the EU in the Israel/Palestine Conflict: An Ambivalent Relationship*, „Working Papers Series in EU Border Conflicts Studies” 2004, No. 4, s. 4–5, <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/polsis/research/2006/eu-border-conflict/wp04-eu-and-the-israel-palestine-conflict.pdf> [dostęp: 10.06.2018]; zob. R. Hollis, *The Israeli-Palestinian Road Block: Can Europeans Make a Difference?*, Royal Institute of International Affairs, March 2004.

<sup>79</sup> Sh. Pardo, *Two Vignettes on Israeli-European Economic Community Relations in the Late 1950s*, „Israel Journal of Foreign Affairs” 2014, Vol. 8, No. 1, s. 92–93.

<sup>80</sup> R. Wildangel, *op. cit.*, s. 35.

## Podsumowanie

W ostatnich latach, w literaturze przedmiotu oraz w samych komunikatach instytucji unijnych, pojawiały się głosy o konieczności zmiany polityki Unii Europejskiej wobec Izraela i Palestyny. Unia powinna opracować nowy kurs i stworzyć warunki konieczne do wznowienia izraelsko-palestyńskich negocjacji pokojowych. Podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych UE w Talinie we wrześniu 2017 r., Federica Mogherini ogłosiła przegląd sposobów zaangażowania Unii w rozwiązanie konfliktu, dążąc do lepszego dostosowania działań i instrumentów oraz wskazując, iż powinny one odnosić się do szerszego kontekstu środowiska regionalnego.

Po pierwsze, Unia powinna zająć jasne stanowisko w sprawie Palestyny i nawet bez jej oficjalnego uznania, co poniekąd dzieje się od podpisania układu o stowarzyszeniu, traktować ją jak państwo, wzmacniając i budując jej suwerenność wewnętrzną na poziomie politycznym i ekonomicznym. Po drugie, Unia powinna na nowo przemyśleć politykę wobec Hamasu, gdyż bez rozwiązania sporów wewnętrznych w Palestynie nie jest możliwe osiągnięcie ostatecznego porozumienia pokojowego. Po trzecie, Unia powinna zaakceptować, iż Hamas jest ważnym aktorem palestyńskiej sceny politycznej. Nie oznacza to oczywiście akceptacji jego działań, ale raczej podjęcie próby – poprzez instrumenty które posiada UE – przekonania Hamasu do współpracy i uznania Izraela<sup>81</sup>.

UE posiada cały zestaw narzędzi do o grywania bardziej znaczącej roli w procesie pokojowym. Jest podstawowym podmiotem wspierającym finansowo Palestynę oraz głównym partnerem handlowym Izraela. Z tego powodu, z jednej strony Unia powinna jasno dać do zrozumienia Izraelowi, że łamanie przez niego prawa międzynarodowego wiąże się z konkretnymi kosztami gospodarczymi i politycznymi<sup>82</sup>. Z drugiej strony powinna zadeklarować, że rozumie dylematy bezpieczeństwa Izraela<sup>83</sup>. Jak wskazuje Alon Ben-Meir, pierwszym krokiem mogłoby być przekonanie każdej ze stron, że musi iść na ustępstwa. Przykładowo Palestyna powinna zrezygnować z oskarżenia Izraela przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Natomiast Izrael mógłby rozpocząć proces włączenia Obszaru B, w którym kontroluje bezpieczeństwo do Obszaru A, który z kolei znajduje się pod całkowitą kontrolą Palestyńczyków, a następnie przenieść części Obszaru C – całkowicie pod kontrolą Izraela – do Obszaru B<sup>84</sup>. Kolejna sprawa

---

<sup>81</sup> M. Asseburg, *op. cit.*, s. 7.

<sup>82</sup> A. Lietz, *Toward a Progressive EU Agenda for a Two-State Solution*, „Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture” 2017, Vol. 22, No. 2–3, <http://www.pij.org/details.php?id=1774> [dostęp: 10.06.2018].

<sup>83</sup> L. Scazzieri, *op. cit.*, s. 2–12.

<sup>84</sup> A. Ben-Meir, *The Israeli-Palestinian Conflict: Time for a New Strategy*, 2016, s. 19, [http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/Proposal%20Full%20Document\\_EU\\_final\\_saving\\_jordan\\_river\\_160303.pdf](http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/Proposal%20Full%20Document_EU_final_saving_jordan_river_160303.pdf) [dostęp: 10.06.2018].



to ustabilizowanie sytuacji w Strefie Gazy i zakończenie blokady – Unia mogłaby wysłać na jej obszar obserwatorów i przeprowadzić szkolenia funkcjonariuszy granicznych, tak aby z jednej strony wyjść naprzeciw problemom bezpieczeństwa Izraela, a z drugiej zaspokoić podstawowe potrzeby ludności Gazy<sup>85</sup>.

Zarówno Izrael, jak i Palestyna mają ważne interesy w podtrzymaniu współpracy z UE, dlatego też instytucje unijne nie powinny wahać się, aby zastosować wobec nich twarde środki gospodarcze w celu doprowadzenia do wznowienia negocjacji. Jednak działania te pociągałyby za sobą większe zaangażowanie Europy oraz większą odpowiedzialność, którą państwa członkowskie obecnie nie do końca chcą na siebie wziąć. Brak realnego wpływu na rozwiązanie konfliktu izraelsko-palestyńskiego w znacznym stopniu definiuje znaczenie Europy na arenie międzynarodowej oraz przyszłość jej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ambicje polityki zagranicznej Unii przynajmniej częściowo są oceniane na podstawie wkładu jej instytucji w stabilizację najbliższego sąsiedztwa.

### **The Middle East peace process 25 years after the Oslo Accord – the role of the European Union**

The aim of the article is to present the European Union's commitment to resolve the Israeli-Palestinian conflict. 2018 is a good time to take stock of the role of the European Union and other regional and international actors in resolving the Palestinian issue. Currently, it is 25 years since the signing of the Oslo Agreement, 30 years after the declaration of independence announced by the PLO. A year earlier, 50 years have passed since Israel seized the Gaza Strip and the West Bank. The article assumes the thesis that the Israeli-Palestinian conflict is one of the main challenges for the EU's foreign policy, is an inherent feature of the regional balance of power and without its regulation it is impossible to think about a lasting peace in the Middle East. Its implications are multidimensional and concern security, political dialogue, economic and social issues. The conflict also has an impact on the overall policy pursued by the Union towards the Mediterranean.

The article is divided into five parts. The first presents the source, evolution and individual stages of the conflict from the end of the Second World War. In the second part, the implications of the provisions of the Oslo Agreement for the negotiation process were indicated. The third identifies the most important problems that prevent a lasting peace between Israel and Palestine. In the fourth part author shows the position of the European Union towards the conflict and a two-state solution, and bilateral cooperation with Israel and Palestine. The fifth part discusses the problems related to the involvement of the European Union in ending the conflict.

The analysis carried out in this article is based on diversified sources, literature on the subject, in particular from 2015–2018, and the author's own research. The study uses a critical, problematic approach, taking into account the behavior of the basic actors, important from the point of view of the discussed topic, and the following research methods were used: factor analysis, institutional and legal, content analysis and elements of the decision method.

**Key words:** European Union, Middle East peace process, Israel, Palestine

---

<sup>85</sup> M. Asseburg, *op. cit.*, s. 79.

## Bliskowschodni proces pokojowy 25 lat po porozumieniu z Oslo – rola Unii Europejskiej

Celem poniższego opracowania jest syntetyczne przedstawienie zaangażowania Unii Europejskiej w rozwiązanie konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Rok 2018 jest dobrym momentem na podsumowanie roli Unii Europejskiej oraz innych aktorów regionalnych i międzynarodowych w rozwiązaniu kwestii palestyńskiej. Obecnie mija 25 lat od podpisania porozumienia z Oslo i 30 lat od deklaracji niepodległości ogłoszonej przez Organizację Wyzwolenia Palestyny. Z kolei w 2017 r. minęło 50 lat od zajęcia przez Izrael Strefy Gazy oraz Zachodniego Brzegu Jordanu.

W artykule autorka zdecydowała się przyjąć tezę, iż konflikt izraelsko-palestyński stanowi jedno z głównych wyzwań dla polityki zagranicznej UE oraz jest nieodłączną cechą regionalnego układu sił i bez jego uregulowania nie można myśleć o trwałym pokoju na Bliskim Wschodzie<sup>86</sup>. Implikacje konfliktu dla Unii Europejskiej są wielowymiarowe oraz dotyczą bezpieczeństwa, dialogu politycznego, kwestii gospodarczych i społecznych. Mają również wpływ na całościową politykę prowadzoną przez Unię wobec regionu śródziemnomorskiego. Powyższe zagadnienie stanowi ponadto ważny przyczynek do pogłębienia badań nad ewolucją Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii.

Artykuł podzielony jest na pięć części. Pierwsza przedstawia źródło, ewolucję oraz poszczególne etapy konfliktu od końca drugiej wojny światowej. W drugiej części wskazane zostały implikacje zapisów porozumienia z Oslo dla procesu negocjacji pokojowych. W trzeciej zawarto zidentyfikowane najważniejsze problemy, które uniemożliwiają osiągnięcie trwałego pokoju między Izraelem a Palestyną. W czwartej części przedstawiono stanowisko Unii Europejskiej wobec konfliktu i rozwiązania dwupaństwowego oraz współpracy dwustronnej z Izraelem i Palestyną. Ostatnia, piąta część stanowi omówienie problemów związanych z zaangażowaniem Unii Europejskiej na rzecz zakończenia konfliktu.

Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule oparta została na zróżnicowanych źródłach i literaturze przedmiotu, w szczególności z lat 2015–2018 oraz badaniach własnych autorki. W opracowaniu zastosowano ujęcie krytyczne i problemowe, uwzględniające zachowanie podstawowych aktorów, ważnych z punktu widzenia omawianego tematu oraz wykorzystano następujące metody badawcze: czynnikową, instytucjonalno-prawną, analizy zawartości oraz elementy metody decyzyjnej.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, bliskowschodni proces pokojowy, Izrael, Palestyna

---

<sup>86</sup> B. Khader, *op. cit.*, s. 24–32.