

Jerzy Świeca

## **Historyczne doświadczenia procesu pokojowego w regionie bliskowschodnim. Lata 1947–1973**

### **Dyplomacja wielostronna Narodów Zjednoczonych w bliskowschodnim procesie stabilizacyjnym. Od wojny palestyńskiej po agresję sueską i jej konsekwencje**

Historia i zróżnicowana kultura uczyniły kryzys bliskowschodni niezwykle trudnym do rozwiązania. Oba narody w konflikcie – palestyński i żydowski – posiadały bardzo różne doświadczenia historyczne w XX w. Narody te zostały w obszarze kryzysu z bardzo podzieloną, wielofrakcyjną świadomością narodową i za słabymi instytucjami, by wcielić sprawnie decyzje polityczne. Dla Izraelczyków określenie współzależności pomiędzy religią, etnicznością i obywatelstwem było sprawą niezwykle trudną. Należy postawić generalne pytanie: czy powrót żydowski do historycznego domu był przedsięwzięciem laickim, czy też projektem fundamentalistycznym, religijnym?<sup>1</sup> Inną komplikacją jest fakt, że Żydzi, w ujęciu cywilizacyjnym są bardzo starym ludem, a Izraelczycy odwrotnie, bardzo młodym. Żydzi przybyli z różnych państw i kultur przynosząc do Palestyny zróżnicowane oczekiwania. Kombinacja słabego, rządu w Izraelu i radykalnej, wybuchowej polityki sprowadzała się do strategii ekspansywnej. Traumatyzacja społeczeństwa żydowskiego brała się zarówno z holocaustu, jak i z upadku procesów asymilacyjnych. W Palestynie Żydzi żyli w świadomości zagrażającej im destrukcji. Ale sytuacja Palestyńczyków była dość podobna<sup>2</sup>. Palestyński nacjonalizm oscylował pomiędzy nurtem religijnym a laickim. Transformacja narodu w XIX w. zwiększyła tylko jego zróżnicowanie w Le-

---

<sup>1</sup> W.R. Mead, *Change They Can Believe In. To Make Israel Safe, Give Palestinians their Due*, „Foreign Affairs” January/February 2009, vol. 88, No 1, s. 61.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 62.

wancie, gdzie chrześcijanie, druzowie i żydzi stanowili 20% ludności. Nacjonalizm w XIX w. nie zaowocował niepodległym państwem, lecz wykorzeniem połowy Palestyńczyków z ich tradycyjnych siedzib plemiennie-rodowych i umieszczeniem części w obozach. Wraz z powstaniem Izraela mogło to być 276 000 uchodźców osiedlających się na Zachodnim Brzegu, 160 000–190 000 w Strefie Gazy i 100 000 przeszłych do Jordanii. 175 000 prawdopodobnie przybyło do Syrii i Jordanii<sup>3</sup>. Pomiedzy rokiem 1948 a 1967 większość Palestyńczyków żyła w niezwykle ciężkich warunkach socjalnych w Jordanii (Zachodni Brzeg) i Egipcie (Strefa Gazy). Podobnie sytuacja wyglądała w Syrii i Libanie. Dwie dodatkowe diaspory palestyńskie rozwijały się równolegle: lepiej wykształceni Palestyńczycy przybyli do Zatoki Perskiej, gdzie podjęli ciężką pracę zawodową, podczas gdy inne grupy związane bardziej z walką i polityką, kolejno opuszczały: Jordanię (1971), Liban (1982), Tunezję (1974). Polityczne życie Palestyńczyków rozwijało się dość chaotycznie wskutek braku państwa kierowanego przez samych Palestyńczyków. Palestyńczycy z Zachodniego Brzegu, Strefy Gazy, jak i ci osiedleni w krajach arabskich muszą współtworzyć consensus w udzieleniu gwarancji bezpieczeństwa dla Izraela w wyniku procesu pokojowego. Izrael potrzebuje więc niepodległego państwa palestyńskiego. Tak samo jak Żydzi tak i Palestyńczycy doświadczyli w XX w. zdrady ze strony społeczności międzynarodowej<sup>4</sup>. Zostali pozostawieni sami sobie, gdyż większość inicjatyw zewnętrznych nie odpowiadała aspiracjom bliskowschodniej ludności.

Richard N. Haass – prezydent Rady Stosunków Zagranicznych (Council on Foreign Relations) podzielił najnowszą historię Bliskiego i Środkowego Wschodu (Middle East) na pięć etapów zaczynając od wejścia wojsk napoleońskich do Egiptu w 1798 r.<sup>5</sup> Ta pierwsza faza zakończyła się wraz z pierwszą wojną światową i upadkiem imperium osmańskiego. Aż do 1956 r., tj. wojny sueskiej, która włączyła region do konfrontacji zimnowojennej, Bliski Wschód pozostawał pod wpływami mocarstw europejskich Wielkiej Brytanii i Francji. Trzecia faza (1956–1991) była bardzo niejednolita, gdyż dawała możliwość aktywności lokalnym podmiotom. Część tej fazy wchodzi w zakres przedmiotu badawczo-analitycznego, prezentowanego opracowania. ZSRR i USA nie kontrolowały całości światowych interakcji. Symbolami wysokich napięć była wojna czerwcową w 1967 r., wojna październikowa w 1973 r., rewolucja irańska w 1979 r., izraelska okupacja Libanu w 1982 r., oraz wojna iracko-irańska w latach osiemdziesiątych. Upadek ZSRR i systemu komunistycznego, otworzył w dziejach regionu czwartą fazę (amerykańską), która zaczęła zanikać wraz z procesami, ja-

<sup>3</sup> Ibidem, s. 63.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 64.

<sup>5</sup> R.N. Haass, *The New Middle East*, „Foreign Affairs”, November/December 2006, vol. 85, No. 6, s. 2 i n.

kie nastąpiły po wojnie z Irakiem w 2003 r., dając możliwość ukształtowania się piątej fazy w dziejach regionu.

Publiczna świadomość odnosząca się do działań stron konfliktu, jak i percepcja realiów przez decydentów słabo odzwierciedla dramat drugiej połowy dekady lat czterdziestych. Wraz z narodzinami Izraela w 1948 r., Palestyńczycy doświadczyli dramatu dziejowego. Sentyment, jaki wiązał ich z utraconą ziemią, na której narodziło się nowe państwo, był silniejszy niż nostalgia. Wojna o Niepodległość dla Izraela była dla Palestyńczyków katastrofą<sup>6</sup>. W żadnej z faz bliskowschodniej historii dyplomacji nie rozwiązano i nie podchodzono z należytą uwagą i środkami do bardzo ważnej kwestii Starego Miasta w Jerozolimie, która stanowiła i stanowi samoistne źródło silnego kryzysu<sup>7</sup>.

W najwcześniejszych latach kryzysu bliskowschodniego (według R.N. Hasasa, w drugiej fazie historii Bliskiego Wschodu), to Zgromadzeniu Ogólnemu Narodów Zjednoczonych przypadło rozwiązywanie jednego z najniebezpieczniejszych konfliktów ówczesnego świata. ONZ miało wdrażać proces stabilizacyjny z zastosowaniem technik organizacyjno-dyplomatycznych, bez uwzględnienia środowiska psychologiczno-dyplomatycznego całego kryzysu. Dyplomacja wielostronna wydawała się najskuteczniejsza, a inne instytucje nie dysponowały takim forum.

I Specjalna Sesja ZO NZ w sprawie Palestyny (28 kwietnia – 15 maja 1947 r.) powołała Specjalny Komitet ds. Palestyny (UN SCOP) z udziałem 11 państw<sup>8</sup>, który w swym projekcie większościowym<sup>9</sup>, zapowiedział podział Palestyny na dwa odrębne państwa, połączone unią gospodarczą. Sama metropolia – Jerozolima – miała pozostać pod międzynarodowym zwierzchnictwem ONZ<sup>10</sup>. Projekt mniejszościowy (popierany przez Indie, Iran, Jugosławię) stał na gruncie państwa federalnego ze stolicą w Jerozolimie<sup>11</sup>. Podziały wcześniej występujące obiektywnie znalazły odzwierciedlenie na forum ONZ. Wniesienie kwestii palestyńskiej pod obrady Narodów Zjednoczonych nappełniło nadzieję światową opi-

<sup>6</sup> „Nakba” (katastrofa). Zob. W.R. Mead, *Change They Can Believe In. To Make Israel Safe, Give Palestinians their Due*, „Foreign Affairs” January/February 2009, vol. 88, No 1, s. 60.

<sup>7</sup> Zob. szerszą analizę znaczenia uregulowań w sprawie Jerozolimy, które nie zostały nawet zapoczątkowane z należytą starannością – M.D. Bell, D.C. Kurtzer, *Old City, New Regime*, „Foreign Affairs”, March/April 2009, vol. 88, No 2, s. 131–134.

<sup>8</sup> Kanady, Czechosłowacji, Gwatemali, Holandii, Szwecji, Peru, Urugwaju, Indii, Iranu, Jugosławii, Australii.

<sup>9</sup> Popartym przez: Kanadę, Czechosłowację, Gwatemalę, Holandię, Peru, Szwecję, Urugwaj.

<sup>10</sup> Zob. UN Official Records of the 1<sup>st</sup> Special Session of the General Assembly (dalej: UN GAOR). Resolution Nr 106 (S-1), May 15, 1947, *Creation of Special Committee on Palestine* (dalej: UN SCOP), (UN Doc. A/310, s. 6–7; zob. także: J. Świeca, *Bliskowschodni proces pokojowy. Idee – Inicjatywy – Dyplomacja*, Wyd. UŚ, Katowice 1996, s. 26.

<sup>11</sup> UN GAOR, 2<sup>nd</sup> Session, UN SCOP, Rep. A/364, 8, 40–42, 59–64, Add.1.I, s. 24–47, 49–64.

nię publiczną i stwarzało klimat psychologiczno-polityczny, który nie mógł być wytworzony w warunkach rokowań bilateralnych. ONZ była w pewnym sensie, pomimo nikłych doświadczeń Ligi Narodów, organizacją nową. Działała w środowisku zimnej wojny, rywalizacji USA i ZSRR. Powiązanie kryzysu bliskowschodniego ze sceną światową było jeszcze wówczas słabe.

We wrześniu rozpoczęła się II zwyczajna sesja ZO NZ, która powołała Komitet Ad Hoc ds. Problemu Palestyńskiego. Dodatkowo zajął się on sprawą ONZ jako sukcesorki Ligi Narodów. W części opinii publicznej, panowało przekonanie, że ONZ nie ma kompetencji w sprawie Palestyny. Z tych skrajności zrodziła się idea powołania dwóch podkomitetów – Podkomitet I zajmował się planem większościowym; Podkomitet II – planem mniejszościowym. Listopadowy raport Podkomitetu I stał na gruncie planu większości UN SCOP<sup>12</sup>. W raporcie Podkomitetu II zakwestionowano prawną ważność Deklaracji Balfoura, wskazano na brytyjskie zobowiązania wobec Arabów i ich państwowości, wyrażono wątpliwość co do rozumienia terminu „żydowska siedziba narodowa”. Najpoważniejszym sądem była negatywna ocena NZ jako sukcesorki LN<sup>13</sup>. Komitet Ad Hoc przyjął wnioski Podkomitetu I i 29 listopada 1947 r. ZO zaaprobowало jego dokument<sup>14</sup>. Taki był początek, być może najpoważniejszego dokumentu ONZ w sprawie Palestyny – Rezolucji nr 181-II, w której zakładano podział Palestyny na dwa w pełni suwerenne państwa. W 1947 r. świadomość polityczna elit, a tym bardziej społeczeństw, nie sprzyjała zaaprobowaniu tych decyzji. Niektórzy analitycy oceniają, że rezolucja nr 181-II wywołała konflikt izraelsko-arabski i jego pierwszą wojnę, tak zwaną „palestyńską”<sup>15</sup>. Inni analitycy są zdania, że to odrzucenie dokumentu przez liderów arabskich skutkowało długotrwałym konfliktem<sup>16</sup>. Stan ludzkich umysłów uniemożliwiał porozumienie pokojowe. Rezolucja nr 181-II wyrażała długi łańcuch opinii sformułowanych uprzednio przez wiele komisji i rządów, ale ukazywała także zaniedbanie początkowych etapów procesu pokojowego: testowania własnych poglądów w środowisku panujących realiów i tworzenia klimatu zaangażowania na rzecz

<sup>12</sup> Raport Komitetu Ad Hoc – UN GAOR, 2<sup>nd</sup> Session, Ad Hoc Committee, Doc. A/AC 14/34 and Corr. 1 and 1, s. 242–266 (dokument oparty został na projekcie większościowym UN SCOP – UN GAOR, 2<sup>nd</sup> Session, UN SCOP, Report A/364, s. 48-58, A/364 Add.I).

<sup>13</sup> Analizę dokumentu przeprowadza J. Piotrowski, *Spór o Palestynę*, Warszawa 1983, s. 84–85.

<sup>14</sup> 33 państwa głosowały „za”, 13 – przeciwko, 10 wstrzymało się od głosu. Tekst zob. – General Assembly Resolution 181-II. Concerning the Future Government of Palestine. Nov. 29, 1947; w: *The Arab-Israeli Conflict. Reading and Documents*. Ed. J.N. Moore, Princeton – New Jersey 1977, s. 907–933.

<sup>15</sup> Por. S.L. Spiegel, *The Other Arab-Israeli Conflict. Making America's Middle East Policy from Truman to Reagan*, Chicago – London 1985, s. 30.

<sup>16</sup> Por. F. Asadi, *Some Causes for the Rejections of the Partition Plan by the Palestinian Arabs*, „The Middle East Forum” 1972, No 1.

uregulowań pokojowych. Nie nastąpiło zdefiniowanie podstawowych kategorii (jak „siedziba narodowa”), a władze narodowe niewiele zrobiły w celu kształtowania właściwego klimatu współżycia obu społeczności. W miejsce procesu znoszenia nieufności i stereotypów, pojawił się terroryzm organizacji żydowskich i skrajny nacjonalizm arabskiego ruchu narodowowyzwoleńczego.

W okresie wojny palestyńskiej ONZ prowadziła intensywne działania na rzecz rozładowania napięć i uregulowania głównych przyczyn kryzysu. Społeczność międzynarodowa (głównie ONZ oraz USA) walczyła ze zjawiskami kryzysowymi, ale bez systemu operacyjnego, który pozwoliłby rozwiązać skutecznie istniejące problemy<sup>17</sup>. Otwarta wojna wyrażała konflikt w fazie konfrontacji. Izrael okazał się stabilną jednostką państwową, a siłom arabskim chodziło przecież o jego unicestwienie.

W okresie najcięższej, pierwszej próby jaką była wojna palestyńska, ONZ prowadziła akcje stabilizacyjne ratujące pokój. ONZ-owski mediator hrabia Folke Bernadotte, zamordowany przez terrorystów Stern 17 września 1948 r., chciał podnieść działania odnoszące się tylko do przerwania ognia, do wyższego pułapu – procesu pokojowego. Żadne z ówczesnych ugrupowań, ruchów i elit nie były przygotowane na takie wyzwania. Bernadotte przedstawił plan rewizji zarysowanego podziału Palestyny i integracji segmentu arabskiego z Transjordanią. Zmierzał ostatecznie do nadania obu częściom bardziej zwartej kształtu.

Rezolucja nr 181-II z 1947 r. zakładała podział asymetryczny: 42,88% powierzchni Palestyny miała otrzymać społeczność arabska, a ludność żydowska 56,47%<sup>18</sup>. W taki sposób wykreowane jednostki były ponadto mało spójne, nie były też zgodne z pojęciem radykalnego egalitaryzmu w ujęciu stosunków własnościowych, który wówczas dominował w świadomości społecznej. Asymetria bogactwa i ubóstwa odzwierciedlała przebieg doświadczeń historycznych obu narodów, wytwarzała jednak poczucie pokrzywdzenia i dążenie do natychmiastowego wyrównania stanu posiadania. Obiektywnie wyrażała przemoc strukturalną: ubóstwo, represję, alienację. Palestyńczyków i Arabów spoza Palestyny, raziło uzyskanie gorszych ziem i ich małej relatywnie ilości (34% powierzchni gruntów rolnych na obszarze Izraela).

Raport hrabiego Bernadotte z 28 lipca 1948 r., przedstawiony w systemie ONZ, zawierał sugestie przyznania Arabom Jerozolimy, obszaru pustyni Negew, prawa korzystania z portu w Hajfie i lotniska w Liddzie. Ludność Żydowska miała uzyskać całą Galileę (mieszkało tam jednak 84% Arabów). Mediator oen-zetowski zakładał też powrót uchodźców arabskich. Opuścili ono swe domostwa na skutek działalności terrorystycznej Irgun Cwai Leumi i grupy Stern oraz

---

<sup>17</sup> Por. W.R. Mead, *Change They Can Believe In...*, s. 59.

<sup>18</sup> Jerozolima – 0,65% obszaru, miała pozostawać pod międzynarodowym zarządem (ONZ).

w wyniku wojny palestyńskiej, która była dla nich katastrofą humanitarną. Bernadotte wyprzedził epokę. Jego filozofia polityczna lekceważyła układ instytucjonalno-strukturalny, a przede wszystkim świadomość społeczności i ich przywódczych elit. Był krytykowany za woluntaryzm, za nieumiejętność wzmacniania pozytywnych, a już istniejących trendów, za zaprzepaszczenie w procesie tworzenia przychylnego środowiska psychologiczno-politycznego<sup>19</sup>. Plan Folke Bernadottego był także często określany jako zanadto ambitny i przez to mało realistyczny<sup>20</sup>. Kluczową sprawą jest rozstrzygnięcie czy system realizowanych poglądów wyrastał z jego osobistych ambicji, czy też z nieznamości realiów i próby ahistorycznego przyspieszenia procesu? Jedno jest pewne, autor założeń stabilizacyjnych zmierzał do rozszerzenia przerwania ognia i połączenia go z całościowym rozwiązaniem konfliktu. Była to wielka idea męża stanu – twórczego dyplomaty, nie pasująca do istniejących realiów. Śmierć Bernadotte była główną przyczyną załamania wysiłków pokojowych. Jego następca Ralph Bunche reprezentował postawę bardziej ugodową i afirmatywną. Zahamowanie agresywności i toczących się walk było nakazem chwili. Cele częściowe nie mogły zostać ignorowane w dążeniu do uregulowań całościowych. Skupiał się on na rokowaniach dyplomatycznych, mniej na klimacie psychologiczno-politycznym. Nie chodziło w jego ujściu jednakże o awans i wdrażanie technik, ale fazowe rozwiązywanie sprzeczności. 16 listopada 1948 r. na jego wezwanie RB ONZ apelowała do wytyczenia linii rozejmowych, co zapowiadało instytucjonalizację „małej” stabilizacji. W dalszej kolejności postępowały porozumienia rozejmowe: 24 lutego 1949 r. – z Egiptem, 23 marca – z Libanem, 3 kwietnia – z Jordanią, 20 lipca – z Syrią. Irak i Arabia Saudyjska formalnych porozumień nie podpisały w ogóle<sup>21</sup>. Zarówno Bernadotte, jak i Bunche negocjowali ten sam konflikt i w tej samej fazie jego trwania. Obaj reprezentowali tę samą instytucję – organizację uniwersalną – ONZ. Był to konflikt, w którym wielkie mocarstwa nie uczestniczyły w konfrontacji, a ład międzynarodowy opierał się na koncepcji państwowo centrycznej. USA posiadały monopol na broń atomową, a wkrótce, mimo jego utraty, przewagę technologiczną determinującą skuteczność jej ewentualnego użycia. Bunche osiągnął częściowe porozumienie, które wykluczało eskalację konfliktu. Te bardzo limitowane osiągnięcia przyniosły Palestynie po-

<sup>19</sup> Por. S.L. Spiegel, *The Other Arab-Israeli Conflict. Making America's Middle East Policy from Truman to reagan*, Chicago – London, 1985, s. 39–45.

<sup>20</sup> Por. J.G. Stein, *The Alchemy of Peace-Making: The Prerequisites and Co-requisites of Progress in the Arab-Israeli Conflict*, „International Journal” 1982–1983, No 4, s. 533–551.

<sup>21</sup> Tekst dok. rozejmowych zob. *UN Treaties Series, No 42*, s. 655–657; zob. także: *UN GAOR, 4<sup>th</sup> Session, Special Supplement*, No 1–4, Main Volume and Companion Volume, Ed. by Y. Rosenthal, vol. 3, ISA WZO CZA, Jerusalem 1983.

kój na wiele lat. Zwycięstwo militarne Izraela, pomimo wyprzedzającego ataku Arabów, utrwaliło jego byt. Układ sił nie uległ radykalnej zmianie.

ONZ poprzez swój podstawowy organ ds. bezpieczeństwa i pokoju – to jest Radę Bezpieczeństwa – ocaliła Egipt walczący realnie samotnie, bez wsparcia ogólnoarabskiego. Nie wystąpiła żadna ani polityczna, ani też militarna asymetria, pomimo przewagi Izraela. Ten militarny impas sprzyjał koncesjom, a obie strony postrzegały go jako niestabilny i bardzo kosztowny<sup>22</sup>. W tym polityczno-militarnym impasie żadna ze stron nie potrafiła przewidzieć korzyści płynących z ewentualnego wznowienia walk. Paradoksalnym zjawiskiem była istota procesu wojennego, który mógł przyczynić się do zainicjowania działań stabilizacyjnych i rekonstrukcyjnych.

W wojnie palestyńskiej nie występowała także rywalizacja supermocarstw. Co prawda w grudniu 1955 r. Czechosłowacja na podstawie podpisanego trzy miesiące wcześniej układu, rozpoczęła dostarczanie broni Egipcjom. Zapowiadało to późniejszy hybrydowy przebieg kryzysu: częściowo lokalny, częściowo nieco powiązany ze światowym układem sił. Te dwa wstępne uwarunkowania: niebezpieczny, militarny impas oraz depolaryzacja konfliktu stwarzają zawsze podstawy do wszczęcia procesu pokojowego. Niemałym osiągnięciem okazało się wynegocjowanie układów rozejmowych. Fakt ten oznaczał gotowość stron do respektowania systemów wartości leżących u podstaw ich państwowości i cywilizacji: instytucji ustrojowych oraz aspiracji społecznych. Zanegowano przede wszystkim wojnę jako narzędzie interakcji w strefie palestyńskiej, jednocześnie bez uznania legalnego bytu państwowego Izraela. Powstała wyraźna tendencja do zastępowania realiów wojennych stosunkami pokojowymi. Mechanika stosunków subregionalnych została mocno osadzona w takich czynnikach warunkujących i realizujących, jak: „niezawisłość – układ sił – sojusze – równowaga sił – współpraca międzynarodowa (ład międzynarodowy)”. Brakowało współpracy tworzącej ład międzynarodowy. Ruch palestyński nie posiadał także prawa do samookreślenia przez co niemożliwa stała się niezawisłość państwa palestyńskiego. Amerykanie nie wspierali jeszcze państwa Izrael z taką siłą, która widoczna była od 1967 r., a Rosjanie zaczęli angażować się dopiero w politykę bliskowschodnią, promując ruchy narodowyzwoleńcze i radykalne.

Układ sił był obrazem walki między dążeniem do hegemonii, co najmniej jednego lub grupy państw oraz utrzymywaniem bądź przywracaniem równowagi międzynarodowej. Być może tworzący się układ sił z izraelską potęgą (przewaga państwa żydowskiego w zakresie cywilizacji, technologii, organizacji była poważna) i stojącą naprzeciwko niej koalicją arabsko-muzułmańską, był istotą kry-

---

<sup>22</sup> J.G. Stein, *The Alchemy of Peace-Making: The Prerequisites and Co-requisites of Progress in the Arab-Israeli Conflict*, „International Journal” 1982–1983, No 4, s. 551–555.

zysu. Bliskowschodnia scena międzynarodowa stawała się terenem państw prowadzących coraz to bardziej świadomą swych potrzeb, interesów i aspiracji, politykę zagraniczną.

Wskutek zajęcia 6,6 tys. km<sup>2</sup> ziemi palestyńskiej (zachodniej Galilei, zachodniego Negewu, Nowego Miasta w Jerozolimie) Izrael kontrolował 77% terenu palestyńskiego. Pozostała część obszaru znalazła się pod kontrolą haszymidzkiej Transjordanii (Cisjordania z arabską Jerozolimą) o łącznej powierzchni 5,5 tys. km<sup>2</sup>. 1 grudnia 1948 r. emir Abdulla ogłosił się monarchą Palestyny, a w kwietniu 1950 r. po formalnym zaanektowaniu Cisjordanii państwo przyjęło nazwę Jordania (Haszymidzkie Królestwo Jordanii). Egipt zajął liczącą 258 km<sup>2</sup> Strefę Gazy. Obszar Palestyny uległ więc klasycznemu rozbiorowi. Fakt ten zaważył na dynamice i natężeniu konfliktu w przyszłości. Percepcja tego faktu (rozbioru) oddziaływała w sposób zróżnicowany na populację palestyńską. Zastniała także asymetria nienawiści, czy dążności do współpracy. Wrogość skierowana została przeciwko Izraelowi, a nie współuczestniczącym w rozbiorze sąsiadom arabskim.

Terytorialno-demograficzny układ sił sugerował okrążenie Izraela przez arabskich wrogów. Po wojnie palestyńskiej rozpoczęły się zbrojenia, które odzwierciedlały wojskowo-strategiczny układ sił nieprzychylny procesowi pokojowemu. Symbolem wzrastającej wrogości były zamachy na życie głównych negocjatorów układów rozejmowych. W 1948 r. zamordowano premiera egipskiego Nukrasz Paszę, w 1951 r. – króla Jordanii Abdullę i premiera Libanu – Rijada Sulhę. W 1958 r. zabito premiera irackiego – Nuri Sa'ida.

Wojna zrodziła kwestię palestyńską – wielki problem narodu zamieszkującego obszar między Morzem Śródziemnym a rzeką Jordan. Część tej ludności miała status uchodźców, ale rozwiązywanie tego problemu wymagało uwzględnienia podejścia, jakie stosowane jest wobec narodów pozbawionych ojczyzny, a nie jedynie wobec uchodźców. 11 grudnia 1948 r. ZO ONZ powołało Komisję Badawczą do Spraw Palestyny, która miała przeanalizować problem 750 tys. uchodźców palestyńskich i kwestie granic<sup>23</sup>. Okresowe raporty komisji były dokumentami odzwierciedlającymi stosunki narodowościowe w podzielonej Palestynie. Kwestia granic i uchodźców miały być uregulowane w przyszłym traktacie pokojowym, który nigdy nie powstał jako realne zabezpieczenie ustabilizowanych interakcji. Najbardziej zaawansowany w posunięciach regulacyjnych rozejmowy układ egipsko-izraelski<sup>24</sup>, zawierał zobowiązania obu stron do rezygnacji z użycia siły w stosunkach międzypaństwowych, jak i w stosunku do lud-

<sup>23</sup> Zob. *An Early Attempt at Peace: The Conciliation Commission for Palestine*, [w:] *Israel and the Arab World*, Ed. by G.H. Dodd, M.E. Sales, London 1970, s. 91–96.

<sup>24</sup> Zob. UN Treaties Series, No 42, s. 655–657; także UN GAOR, 4<sup>th</sup> Session, Special Supplement, No 1–4 (UN Doc. s/1296/Rev.1).



ności cywilnej, a także zgodę na uznanie wytyczonych linii demarkacyjnych (utworzono także strefę zdemilitaryzowaną pod nadzorem ONZ). Zawierał on również elementy polityczne charakterystyczne raczej dla układów pokojowych. Systemowej regulacji jednak nie stworzył, taką moc posiadają jedynie pełne traktaty pokojowe. Nie można lekceważyć znaczenia dwustronnych układów rozejmowych, które były dziełem mediacyjnej działalności ONZ.

12 maja 1949 r. Izrael podpisał Protokół Lożański<sup>25</sup>, do którego załączono mapę z planem podziału Palestyny. Dokument obrazował, ale i określał nowy, bliskowschodni układ sił. Było to pragmatyczne posunięcie Tel Awiwu, zmierzające do włączenia się państwa żydowskiego do aktywności systemu oenztowskiego i zadośćuczynienie presji międzynarodowej, która dotyczyła głównie kwestii palestyńskiej jako nieuregulowanego problemu narodu palestyńskiego. Wynik przyjętego przez ZO ONZ wniosku izraelskiego z 11 maja 1949 r. obwarowano dodatkowo wykonaniem postanowień rezolucji nr 194 z 11 grudnia 1948 r., która dotyczyła powrotu uchodźców do miejsc zamieszkania lub wypłacenia im rekompensat w przypadku rezygnacji z powrotu<sup>26</sup>.

Instytucjonalizacja procesu stabilizacyjnego została uzupełniona decyzją w sprawie powołania Agencji Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UN RWA), która ustaliła, że spośród 726 tys. uchodźców, 652 tys. potrzebuje w trybie pilnym pomocy socjalnej. Groziła katastrofa humanitarna, która zawsze towarzyszy procesom wojennym i głębokim kryzysom. Praktycznie tylko wysiłki ONZ i tworzonych przez nią agend, reagowały współmiernie do zagrożenia. Ilość uchodźców przed wojną czerwcową z 1967 r. osiągnęła już poziom 1345 tys. osób (z tej sumy 836 tys. Palestyńczyków otrzymywały pełne zasiłki, a największe ich skupiska utworzyły się w Jordanii (723 tys.), w Strefie Gazy (327 tys.), w Libanie (161 tys.), w Syrii (144 tys.)<sup>27</sup>. Na obszarze Izraela żyło 170 tys. Arabów (50% mieszkało w Galilei, 20% – w Negewie, 30% – w środkowej części Izraela). W 1967 r. Izrael zamieszkiwało 300 tys. arabskich Palestyńczyków. Obecność ogromnej ilości Palestyńczyków w skupiskach obozowych była czynnikiem niebezpiecznym dla procesu stabilizacyjno-pokojowego. Ludność ta podatna była na infiltrację ze strony grup ekstremistyczno-radykalnych i każde jej niezadowolenie mogło przerosnąć w wybuch trudny do opanowania. Gorycz klęski arabskiej nie była czynnikiem zbyt mocnym i polaryzującym scenę bliskowschodnią. Wynik wojny palestyńskiej nie odznaczał się radykalną asymetrią, a raczej zrównoważo-

---

<sup>25</sup> Tekst protokołu zob. *Israel and the Arab World...*, s. 91–96.

<sup>26</sup> Tekst rezolucji nr 194 zob. UN GAOR, 3<sup>rd</sup> Session, Resolution 194-III, December 11, 1948.

<sup>27</sup> Zob. *Israel and the Arab World...*, s. 215–220.

nym układem sił. Izrael stawał się realnym faktem, ale jego byt był słabo ustabilizowany. Na wysiłki pokojowe składają się przedsięwzięcia głównie psychologiczno-polityczne, a nie organizacyjno-dyplomatyczne.

### Wysiłki stabilizacyjne po wojnie sueskiej

Wojna sueska przyniosła konflikty zimnowojenne w region bliskowschodni dotychczas autonomiczny, wyznaczając nowy trend zmagania i rywalizacji, na długie lata<sup>28</sup>.

Kwestia uchodźców przestawała wyznaczać główne zainteresowanie Narodów Zjednoczonych w okresie wojny sueskiej w 1956 r.<sup>29</sup> Ta trójstronna agresja na Egipt<sup>30</sup> była dla młodej republiki prawdziwym wyzwaniem i dramatem. Przerwanie ognia, a więc cel doraźny, zdominował myślenie dyplomatów bliskowschodnich<sup>31</sup>. Veto Francji i Wielkiej Brytanii blokowało nieustannie próby podjęcia jakichkolwiek decyzji na płaszczyźnie wielostronnej. Formuła jałtańska wyrażająca się w możliwości stordedowania decyzji, choćby przez pojedyncze mocarstwo, odzwierciedlała dramaturgię okresu zimnej wojny. Region bliskowschodni od 1956 r. znalazł się w sferze oddziaływania dwubiegunowego układu sił. Odtąd wpływy amerykańskie i radzieckie rosły w tym regionie niezwykle szybko. Powojenny układ „dwubiegunowy” był strukturą swoistą, syntezą między układem hegemonicznym i pluralistycznym systemem równowagi sił. Brakowało w nim miejsca dla zmiennych kombinacji, które czyniły równowagę sił procesem zróżnicowanym i wieloukładowym i w ten sposób kanalizowały dynamikę stosunków międzynarodowych. Mniejsze państwa, takie właśnie jak Egipt Nasera w 1956 r., przestały odgrywać rolę biernych widzów.

Konflikt bliskowschodni był przedmiotem obrad I Nadzwyczajnej Specjalnej Sesji ZO ONZ (listopad 1956 – marzec 1957)<sup>32</sup>, której owocem stało się utworzenie Doraźnych Sił Narodów Zjednoczonych na Bliskim Wschodzie (United Nations Emergency Force – UNEF) przewidzianych jako narzędzie utrzymania pokoju (*peace-keeping actions*). Wśród przyczyn powołania tej formacji wymienia się zwykle: 1) niezrównoważony układ sił (brak wyraźnego zwycięzcy i pokonanego); 2) obawy przed wznowieniem wojny; 3) zaangażowanie obu supermocarstw, które wyparły ze sceny bliskowschodniej mocarstwa tradycyjne: An-

<sup>28</sup> Por. W.R. Mead, *Change They Can Believe In...*, s. 60.

<sup>29</sup> Kolejną wojnę bliskowschodnią szeroko analizuje H. Ali Jamsheer, *Konflikt sueski w stosunkach międzynarodowych 1956–1957*, Wyd. UŁ, Łódź 1987.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 102–133.

<sup>31</sup> Na forum ONZ poświęcono całemu kryzysowi wiele miejsca, ibidem, s. 133–174.

<sup>32</sup> Szerszą analizę obrad ONZ przeprowadza H. Ali Jamsheer, *Konflikt sueski...*, s. 133–174.

glię i Francję; 4) możliwość wyrządzenia znacznych szkód stronie egipskiej w razie wznowienia działań wojennych, co doprowadziłoby do powtórzenia całej kosztownej procedury.

UNEF-1 nie miały prawa do prowadzenia działań po stronie izraelskiej, bo państwo to nie wyraziło na nie zgody. Ponieważ od maja 1948 r. w strefie funkcjonowała Organizacja NZ ds. Nadzoru Zawieszenia Broni (UNTSO), jej siły zostały przestrukturalizowane stosowanie do nowych działań. Instytucjonalizacja stosunków bliskowschodnich stawała się faktem i bardzo stabilizowała chwiejny układ sił. Siły Narodów Zjednoczonych spełniały funkcję rozdzielającą, funkcje obserwacyjne, zaopatrzeniowo-logistyczne, a więc nie siłowe. Niemniej dało się zauważyć brak jakiegokolwiek artykułu w Karcie NZ, który byłby podstawą pod takie, nawet minimalistyczne, ich funkcjonowanie. Wynikało to z kontrowersji wokół kwestii czy takie nadzorujące siły powstają na podstawie rozdziału VI Karty poświęconego pokojowemu rozstrzygnięciu sporów, czy też rozdziału VII (akcje w związku z zagrożeniem pokoju, naruszeniem pokoju i aktami agresji). Regułą niekwestionowaną było ich tworzenie na obszarze państwa, które wyraziło na to zgodę (zgodnie z zasadą suwerenności i integralności terytorialnej). Władzą UNEF-1 była Rada Bezpieczeństwa – organ odpowiadający za pokój i bezpieczeństwo, którego działanie opierało się na formule jałtańskiej i prawie weta jednego z pięciu mocarstw – stałych członków. Uregulowania te były jednak dwuznaczne i dopiero podstawy prawne powołania UNEF-2, klarownie stwierdzały o tym nadzorze władczym. Już w pierwszej formacji dowódca nadzorowany był przez Sekretarza Generalnego ONZ. O efektywności UNEF w przywracaniu pokoju i bezpieczeństwa decydowała współpraca wszystkich zaangażowanych podmiotów, w tym głównie stron konfliktu.

Likwidacja formacji jest często rozważana jako jedna z istotnych przyczyn wybuchu wojny „błyskawicznej” w czerwcu 1967 r., co nastąpiło z winy Egiptu<sup>33</sup>. Izrael odczytał decyzję Nasera o wycofaniu wojsk ONZ jako bezpośrednie działanie przygotowujące egipski atak. Egipski szef sztabu gen. Fawzi informował dowódcę UNEF, że chodzi o ich przesunięcie w bezpieczne miejsce, bo w regionie stacjonowania doszło do ogromnej koncentracji wojsk. Według Nasera źródłem kryzysu było zagrożenie Syrii, której należało przyjść z pomocą<sup>34</sup>. Również Sekretarz Gen. U Thant odrzucił sugestię winy Egiptu. Wycofanie sił pokojowych było według niego, ostatnim objawem długotrwałego kryzysu, spowodowało problem, ale obecność sił także nie rozwiązywała żadnych trudno-

---

<sup>33</sup> Por. J. Świeca, *Problemy bezpieczeństwa i regionalnego układu sił w przełomowej fazie kryzysu bliskowschodniego (po wojnie czerwcowej 1967 r.)*, Katowice 1991, s. 26 i n.

<sup>34</sup> Tekst stanowiska Nasera zob. *Israel and the Arab World...*, s. 150–153.

ści, które pojawiały się na scenie bliskowschodniej<sup>35</sup>. To, że region bliskowschodni znalazł się po 1956 r. w cieniu dwublokowego układu sił, miało pozytywne efekty dla samego kryzysu, gdyż wielkie mocarstwa czuły się bardziej odpowiedzialne za kontrolowanie stanu napięć i realizowanie przynajmniej tych funkcji, które posiadały UNEF. Moskwa nie posiadała jeszcze stosownych wpływów w Kairze i nie kontrolowała decyzji Nasera. Radziecki minister spraw zagranicznych A. Gromyko oburzył się na swojego ambasadora w Kairze, że nie dysponował na czas właściwymi informacjami. Supermocarstwa były stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa i ponosiły wyjątkową odpowiedzialność za pokój i bezpieczeństwo, czego nie mogły zmienić realia będące pochodną zimnej wojny.

W oświadczeniu przekazanym ministrowi spraw zagranicznych Izraela – Abba Ebanowi – kryła się amerykańska rezerwa wobec akcji militarnej Izraela<sup>36</sup>. Tzw. pokojowy plan Johnsona przekazany 23 maja 1957 r. Zjednoczonej Republice Arabskiej (Egiptowi) wyrażał zaniepokojenie wycofaniem sił UNEF. *Peace keeping actions* realizowane przez ONZ w okresie zimnej wojny, były jedynymi możliwymi działaniami NZ na rzecz pokoju, z użyciem wojsk w funkcji pozasiłowej. Ciągłe doskonalono te skomplikowane i ryzykowne mechanizmy, by korzyści były coraz bardziej wymierne. Rezolucje podejmowane przez organy NZ wyrażały stanowisko opinii światowej w kwestiach najistotniejszych dla pokoju i stanowiły zaczątek systemów normatywnych, które zawsze miały choć ograniczone, to realne skutki stabilizacyjne. Za nimi stały inicjatywy pokojowe, które były wykorzystywane w procesie pokojowym.

Na bliskowschodniej scenie regionalnej powstawały współzależne zjawiska napięć i stabilizacji. Napięcia powodowały zawsze zagrożenia dla bezpieczeństwa podmiotów państwowych. Źródła napięć wynikały zwykle z pojawienia się dysproporcji w stanie i zdolności sił zbrojnych rywalizujących państw i ugrupowań. Wyścig zbrojeń zapewne był głównym motorem rodzących się napięć. W takim procesie po pierwsze, musi zaistnieć dysproporcja w jakimś stanie spraw, zasobów, możliwości (aspekt obiektywny), a po drugie musi zostać wyrażona wola zmiany tej dysproporcji (aspekt subiektywny)<sup>37</sup>. W poszczególnych fazach i przesłankach napięć wyraża się w zasadzie ich mechanika. Faza napięć z biernym jej potraktowaniem przez głównych adwersarzy i środowisko międzynarodowe, może przerodzić się w otwarty kryzys. Kryzys występuje wówczas, gdy zrywane są dotychczasowe więzi i regulatory stosunków międzynarodowych. Te interakcje stają się wówczas bardzo zdeformowane i zredukowane.

<sup>35</sup> Stanowisko U Thanta na podstawie analizy źródeł omawia J. Świeca, *Problemy bezpieczeństwa...*, s. 27.

<sup>36</sup> Analizę dokumentu L. Johnsona zob. w: *Israel and the Arab World...*, s. 156–157.

<sup>37</sup> Zob. R. Zięba, *Wojskowe aspekty napięć międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe”, ISM UW, Warszawa 1987, nr 7, s. 44–56.

Nie każdy kryzys jest następstwem wzrostu napięć. Pewne jest na podstawie empirycznych doświadczeń, że zagrożenia powstają wraz z rodzącymi się dysproporcjami w wielkości i zdolności sił zbrojnych oraz gdy państwa zamierzają zdyskontować do własnych celów uzyskaną przewagę o czym świadczą ich doktryny wojenne. Scena bliskowschodnia była w okresie od wojny palestyńskiej po wojnę sueską zdominowana przez napięcia podwyższone, które były odbiciem maksymalizacji działania państw arabskich i Izraela do realizacji przeciwstawnych wartości. Pojawiały się także napięcia wysokie, które tworzyły zagrożenie dla istnienia systemu stosunków w regionie bliskowschodnim, groziły stosowaniem permanentnej przemocy i zwiastowały głęboki kryzys.

Kluczem do problemu palestyńskiego jest nie tyle doprowadzenie do kompromisu między Izraelem a sąsiadującymi państwami arabskimi, ile znalezienie formuły umożliwiającej współżycie dwóch antagonistycznych narodowości w granicach jednego państwa<sup>38</sup>. Określenie celu ma podstawowe znaczenie dla kierunków poszukiwań redukcji napięć, stabilizacji regionalnej i w efekcie pokoju. W fazie następnej powinny zostać wyselekcjonowane odpowiednie narzędzia i techniki. Proces pokojowy w takich sytuacjach jest bezalternatywny.

Działania stabilizacyjne nie są możliwe bez określenia charakteru konfliktu. Była to wojna – w każdej fazie trwania – o celach wyraźnie ograniczonych. Ograniczenie zawierało się w samym jej określeniu – wbrew pozorom kolejne etapy wojny bliskowschodniej, ponieważ mimo stosowanej szczególnie przez Arabów frazeologii jej uczestnicy walczyli o ważne strategicznie i istotne emocjonalnie, lecz stosunkowo niewielkie obszary pogranicza.

## **Strategia regionalistyczna uregulowania konfliktu po wojnie czerwcowej**

Wojnę czerwcową z 1967 r. należy uznać za jedno z najważniejszych wydarzeń w dwudziestowiecznych dziejach Bliskiego Wschodu<sup>39</sup>. Obradująca w końcu czerwca 1967 r. V Nadzwyczajna Specjalna Sesja ZO ONZ zmieniła się w pole konfrontacji zwolenników stron wojujących<sup>40</sup>. Dało się to już zauważyć w układzie sił wśród niestałych członków Rady Bezpieczeństwa, w której Etio-

---

<sup>38</sup> W.R. Mead, *Change They Can Believe In...*, vol. 88, No 1, s. 61; T. Pióro, *Wojny czasu pokoju*, „Sprawy Międzynarodowe” 1990, nr 11, s. 73.

<sup>39</sup> Por. R. Bania, *USA wobec kryzysu w stosunkach arabsko-izraelskich w maju i czerwcu 1967 r.*, [w:] *Współczesne problemy świata islamu*, red. M.J. Malinowski, R. Ożarowski, Gdańsk 2007, s. 43.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 43. Zob. także: J. Piotrowski, *Bliski Wschód i problem palestyński*, [w:] *Kraje rozwijające się w ONZ*, red. J. Prokopczuk, Warszawa 1984, s. 172.

pia, Brazylia i Argentyna przejawiały proizraelskie stanowisko, a Indie, Mali, Nigeria – stanowisko proarabskie. Cechą zimnej wojny były częste kompromisy obu supermocarstw w sprawach regionalnych. Taki charakter miała Rezolucja nr 242 przyjęta 22 listopada 1967 r. przez RB<sup>41</sup>. Dokument zawierał fragmenty propozycji Indii, Nigerii, Mali stwierdzające o niedopuszczalności okupacji obcych ziem w drodze wojny. Kompromis polegał na użyciu sformułowania *withdrawal from the territories*, co było interpretowane przez część państw, także przez Izrael, jako wycofanie się z niektórych terytoriów, a nie wszystkich. Preambuła wyraźnie stwierdzała niemożliwość zagarnięcia obcych terytoriów w drodze wojny.

Dokument łączył, ale pośrednio kwestię palestyńską z całokształtem spraw bliskowschodnich. Wycofanie wojsk z terytoriów okupowanych (TO), czyli z Cisjordanii i Strefy Gazy zamieszkałych przez ludność palestyńską było wymowne. Głównym problemem dla strefy konfliktowej było uznanie praw narodu palestyńskiego, podczas gdy rezolucja nr 242 stwierdzała konieczność rozwiązania kwestii uchodźców palestyńskich. Po wojnie czerwcowej uwidoczniła się aktywność państw do rozładowywania napięć w obszarach ich największej koncentracji. Były to następujące sprawy: kwestia jeńców wojennych; uchodźców palestyńskich; Kanału Sueskiego, który pozostawał zamknięty; warunków pomyślnego procesu pokojowego zawartych w rezolucji nr 242<sup>42</sup>. Warunki te mieściły się w oenzetowskim dokumencie, który wzywał do: położenia kresu wojnie przez poszanowanie i uznanie suwerenności, integralności terytorialnej i niezależności politycznej każdego państwa, ich życia w bezpiecznych granicach nie narażonych na akty przemocy; zagwarantowania swobodnej żeglugi na międzynarodowych drogach wodnych; uregulowania problemu uchodźców z zastosowaniem kryterium sprawiedliwości; opracowania środków zabezpieczających nienaruszalność terytorialną i niezawisłość polityczną państw w strefie konfliktu.

Rezolucja zawierała prakseologiczne składniki i przekładała wartości i cele na mechanizmy działań. Sekretarz Generalny ONZ miał wysłać na Bliski Wschód swojego przedstawiciela (został nim Gunnar Jarring, dyplomata szwedzki). Program zawierał mechanizmy kolektywnego rozwiązywania problemów. Państwa pozostające w konflikcie musiały zaaprobować zestaw i hierarchię kwestii do rozwiązania i oraz wykazać się dążeniem do zmiany *status quo*, stosownie do kształtu i rangi sprecyzowanych zadań.

<sup>41</sup> Tekst rezolucji RB ONZ nr 242 zob. *UN Security Council Resolution and Decision* (dalej: UN SCRD), 22<sup>nd</sup> Year, Nov. 22, 1967; także *Arab-Israeli Conflict. Readings and Documents*. Ed. J. Moore, Princeton – New Jersey 1977, s. 1083–1084; tekst polski zob. Zbiór Dokumentów PISM, 1967, nr 10–11, s. 1551–1553.

<sup>42</sup> Por. J.R. Handelman, H.B. Shapiro, J.A. Vasquez, *Introductory Case Studies for International Relations: Vietnam-Middle East. The Environmental Crisis*, Chicago 1974, s. 52–59.

Konflikt wydawał się mieć nienegocjowalny charakter. Rezolucja wzywała zarówno do uznania Izraela, jak i wycofania się na linię sprzed agresji (według *status quo* z 4 czerwca). Przerwanie ognia z 9 czerwca było sukcesem, ale nie odpowiadało standardom całościowego uregulowania kryzysu. Wystąpiły jednakże niektóre elementy kolektywnego rozwiązywania problemów, a one mogły mieć najwyższą moc sprawczą. Uruchomiono mechanizm wymiany jeńców pod nadzorem Międzynarodowego Czerwonego Krzyża (proces trwał od lipca do stycznia 1974)<sup>43</sup>. Dopiero w wyniku wojny czerwcowej wymieniono agentów izraelskich związanych z aferą Lawona i nieudaną akcją sabotażową „Zuzanna”<sup>44</sup>. Drugą z kwestii był problem uchodźców, ale sprawa ta okazała się wielowymiarowa i skomplikowana, gdyż ocierała się o problem praw narodu palestyńskiego do samostanowienia<sup>45</sup>. Na ponad 1,3 mln. uchodźców za zgodą Izraela wróciło tylko 14 tys. Problem uchodźców nie został rozwiązany, lekceważono kwestię niezbywalnych praw narodu palestyńskiego jako nieuzasadniona. Ciągłe naruszano przerwanie ognia w strefie Kanału Sueskiego. 3 sierpnia po wielu kryzysowych sytuacjach ZRA i Izrael porozumiały się w sprawie zaprzestania nawigacji na tej drodze wodnej. 26 sierpnia porozumienie zostało ostatecznie przedłużone.

Obok rokowań w ramach misji Jarringa, w siedzibie ONZ w Nowym Jorku toczyły się czterostronne (amerykańsko-radziecko-brytyjsko-francuskie) rozmowy. Rozmowy te nie bazowały więc na globalistycznej wizji postrzegania świata, gdyż Francja i Anglia nie były supermocarstwami. 10 grudnia 1969 r. ZO ONZ uchwaliło rezolucję nr 2535 potwierdzającą niezbywalne prawa narodu palestyńskiego<sup>46</sup>. Niejednolita była postawa krajów rozwijających się. Rezolucja została zaaprobowana dzięki głosom krajów afroazjatyckich, przeciwko niej głosowały kraje latynoamerykańskie.

Ogromne znaczenie miała rezolucja z 30 listopada 1970 r. dot. praw narodów kolonialnych do niepodległości i samostanowienia. Stwierdzała, że „Zgromadzenie Ogólne [...] potępia te rządy, które negują prawa narodów kolonialnych do samookreślenia, a w szczególności narodów Afryki i Palestyny”<sup>47</sup>. Dokumenty te nie miały charakteru prawnego, ale wywierały moralny i świadomościowy nacisk na światową opinię publiczną i elity. W dłuższej perspektywie tworzyły nowe fakty. Sytuacja została jednakże skomplikowana przyjęciem

---

<sup>43</sup> Ibidem, s. 53–54.

<sup>44</sup> Zob. D. Raviv, Y. Melman, „...A każdy szpieg to książę”. *Pełna historia wywiadu izraelskiego*, Warszawa 1994, s. 78 i n.

<sup>45</sup> Szerzej zob. J. Świeca, *Bliskowschodni proces...*, s. 52.

<sup>46</sup> Tekst rezolucji zob. UN GAOR 1969, res. 2353.

<sup>47</sup> Tekst zob. UN GAOR, Resolution 2649 – XXV, Nov. 30, 1970.

przez Kneset ustawy z 27 czerwca 1967 r. o objęciu izraelskim ustawodawstwem całej Jerozolimy oraz o ustaleniu granic zjednoczonego miasta.

Okres lat 1967–1973 to trudna faza definiowania istniejących problemów, budowy zaangażowania. G. Jarring z przedstawicielami czterech mocarstw ustalał strategię rokowań pokojowych, ich warunki i mechanikę. William Rogers – amerykański sekretarz stanu – testował stan świadomości elit politycznych po obu stronach konfliktu, określał polityczną perspektywę rządów po ewentualnym podpisaniu porozumień pokojowych, definiował przydatność wynegocjowanych uregulowań na sterowalność, starał się przewidzieć, czy istniejący układ sił pozwoli na wdrożenie podpisanych umów<sup>48</sup>. Była to typowa regionalistyczna koncepcja, realizowana przez szefa dyplomacji supermocarstwa, które na przykład posiadało globalistyczną wizję świata i przez nią oceniało wszystkie procesy międzynarodowe.

Rogers 9 grudnia 1969 r. przedstawił istotę bliskowschodniego planu pokojowego, uzgodnionego ze Związkiem Radzieckim, która opierała się na uwzględnieniu najgłębszych interesów stron konfliktu. Sekretarz stanu proponował: osiągnięcie trwałego pokoju poprzez rozwijanie stosunków pokojowych między stronami konfliktu, pozbawionych napięć i sytuacji kryzysowych; wykorzystanie celów i zasad wyrażonych w rezolucji nr 242 do zbudowania szkieletu porozumienia oraz zerwanie z stanem „bez wojny i bez pokoju”, który – według niego – pogłębiał i przedłużał kryzys<sup>49</sup>. Rogers wskazywał na konieczność wykorzystania doświadczeń wpływających z rozmów czterostronnych.

Taka koncepcja mechaniki zawierania porozumień miała polegać na przejrzystych i oświadczonych intencjach oraz na woli dokonania poważnych zmian we wzajemnych interakcjach. Poczucie bezpieczeństwa stron miało wzrastać stopniowo, lecz zauważalnie i przyczyniać się do utrwalań pokoju. Istotą pokoju miało być wykreowanie stref zdemilitaryzowanych, rozdzielających stacjonujące garnizony, pełniących rolę stref buforowych. Kardynalnym założeniem Planu Rogersa miało być wycofanie się Izraela z ziem zajętych w wojnie czerwcowej w 1967 r., rozwiązanie problemu uchodźców palestyńskich i uregulowanie statusu Jerozolimy. Taktyka realizacyjna zakładała fazowość i bilateralność

---

<sup>48</sup> Treść propozycji W. Rogersa zawarta została w następujących dokumentach: W.P. Rogers, Statement for Peace in the Middle East. Documents and Statements, 1967–1979, Washington 1979, s. 292–300; List sekretarza stanu USA W. Rogersa do ministra spraw zagranicznych ZRA w sprawie uregulowania konfliktu bliskowschodniego (tzw. Plan Rogersa), Waszyngton 19 czerwca 1970 r., [w:] Kryzys na Bliskim Wschodzie. Zbiór Dokumentów. Opracowanie i wybór: T. Bartkowski, Warszawa 1973, s. 263–265; Secretary Rogers Statement on Interim Peace Before the United Nations General Assembly (excerpts) October 4, 1971, [w:] The Search for Peace..., s. 301–302.

<sup>49</sup> Zob. „Survival” 1970, No 10, s. 336–337.



uregulowań. Rogers akcentował, że najważniejsze egipsko-izraelskie ustalenia zawierałyby zobowiązanie do zaprzestania aktów wrogości i pogłębiały procedurę ujednoczenia technik negocjacyjnych w trakcie misji G. Jarringa. Zabieg ten z powodzeniem był stosowany w 1949 r. przez Ralpa Bunche i Rhodesa. Amerykański sekretarz stanu analizował niezbędne warunki bezpiecznego, izraelskiego wycofania się, z odrębnym potraktowaniem obszarów Szarm el-Szejk i Strefy Gazy. W trakcie tego procesu miały być tworzone strefy zdemilitaryzowane, umacniające poczucie wzajemnego bezpieczeństwa.

Plan Rogersa okazał się strategią z istoty regionalistyczną. Była to koncepcja analityczna, uzewnętrzniająca ogromną cierpliwość i przenikliwość szefa dyplomacji, ale także ogromne doświadczenie i dbałość o jej wysoką skuteczność. Rogers podkreślał, że izraelskie wycofanie musi być połączone z procesem tworzenia systemu bezpieczeństwa zbiorowego oraz układem w sprawie granic. Latem 1970 r., gdy w wojnie „na wyczerpanie” Egipt stracił większość swojego sprzętu ofensywnego, realnie konwencjonalne bronie najnowszej generacji, zrodziła się kolejna wersja planu Rogersa, odpowiadająca tej nowej sytuacji<sup>50</sup>.

W liście do ministra spraw zagranicznych ZRA, zawierającym propozycje uprzednio skierowane do rządów ZSRR i Izraela, Rogers stwierdzał gotowość wszystkich stron do wysiłków pokojowych oraz dobrą atmosferę polityczną. Redukcja napięć oraz wyklarowanie się stanowisk stwarzały odpowiedni klimat do postępu w uzyskiwaniu następnych rezultatów. Amerykański sekretarz stanu sugerował kolejne rundy rozmów pod auspicjami G. Jarringa w celu wdrożenia postanowień Rady Bezpieczeństwa. Propozycje dotyczyły warunków przerwania ognia oraz podpisania oświadczeń przez strony konfliktu (Izrael, ZRA, Jordanię), stanowiących formę raportu do Sekretarza Gen. ONZ U Thanta. Ten ostatni dokument, jak zakładano, zawierałby następujące postanowienia: obowiązek zaakceptowania Rezolucji nr 242; zobligowanie stron do wytypowania przedstawicieli do rozmów pod auspicjami G. Jarringa; przygotowanie tekstów porozumień pokojowych uzyskanych w wyniku negocjacji, które zawierałyby wzajemne uznanie suwerenności, integralności terytorialnej i niezależności politycznej; postanowienie o izraelskim wycofaniu się z ziem zajętych w 1967 r. Oświadczenie sugerowało wspólną kontrolę porozumienia o przerwaniu ognia w terminie 1 lipca – 1 października 1970 r.

Propozycje szefa dyplomacji amerykańskiej były próbą przetworzenia zasad prawnych, politycznych i moralnych w negocjacyjne formy ich wdrażania. Rogers okazał się wybitnym dyplomata i mężem stanu. Jego inicjatywy były zgła-

---

<sup>50</sup> Ibidem.

szane w sytuacji niebezpiecznej równowagi na froncie sueskim<sup>51</sup>. Stosunki izraelsko-egipskie w związku z rezolucją nr 242 stanowiły pierwszy przykład kolektywnego rozwiązywania problemów po wojnie czerwcowej, w którym sprzeczności polityczne zablokowały postęp<sup>52</sup>.

Działo się to pomimo faktu, iż strony konfliktu uznawały istniejące problemy (brak wzajemnego uznania suwerenności, brak wytyczenia uznawanych granic, odczuwania silnej potrzeby utworzenia systemu bezpieczeństwa zbiorowego), dążyły do zmiany *status quo*, ale żadna nie chciała doprowadzić do kompromisu w sprawach określanych jako ważne tylko dla niej. Sytuację tę oceniał Harold H. Saunders, amerykański dyplomata, który w okresie 1973–1979 brał udział w wynegocjowaniu pięciu porozumień bliskowschodnich. Pisał on: „Pokój pozostaje nieosiągalny dopóki nie posiadamy strategii politycznej służącej do «zburzenia istniejących murów», które blokują drogę pokojową”<sup>53</sup>.

W negocjacjach pozostaje najważniejsze pozytywne, psychologiczne środowisko. Anwar Sadat określał zakres wpływu tego klimatu na pozytywne wyniki nawet w 70%. „Wojna czerwcowa – pisał H. Saunders – zmieniła charakter konfliktu bardziej niż sądziliśmy wówczas [...]. Po raz pierwszy kontrola jednej tylko strony [izraelskiej – J.Ś.] nad całym terenem stawała się możliwa w dłuższym okresie czasu”<sup>54</sup>.

W tej nowej sytuacji, szanse polityczne Palestyńczyków na wyrażenie ich tożsamości narodowej, zmalały do zera. W latach 1967–1973 barier blokujących pokój nie udało się usunąć. Sprzyjało to nowej wojennej konfrontacji a nie pokojowi i stabilizacji. Rezolucja RB nr 242 pomijała kwestię palestyńską, a w USA nikt poza W. Rogersem nie rozumiał tego problemu. Dla Stanów Zjednoczonych prawdziwym wyzwaniem była wówczas wojna wietnamska, a nie kryzys bliskowschodni. Pewne zmiany nastąpiły w styczniu 1969 r., gdy urząd prezydenta objął Richard Nixon, a jego doradcą ds. bezpieczeństwa został wybitny profesor stosunków międzynarodowych Henry Kissinger. Do 1970 r. panował pogląd o potrzebie uregulowania całościowego stosunków bliskowschodnich. Brakowało woli politycznej i cierpliwości analitycznej.

Prezydent Naser jeszcze 23 lipca 1970 r. wyraził zdziwienie, że Izrael odrzucił Rezolucję RB nr 242, ale i zaskoczenie, że ten dokument miał stać się podstawą regulacji pokojowych<sup>55</sup>. Egipski minister spraw zagranicznych w oświad-

<sup>51</sup> Por. S.L. Spiegel, *The Other Arab-Israeli Conflict. Making America's Middle East Policy from Truman to Reagan*, Chicago – London 1985, s. 181–189, 193–196.

<sup>52</sup> Por. J. D. Handelman, H.B. Shapiro, J.A. Vasquez, *Introductory Case Studies...*, s. 56.

<sup>53</sup> H.H. Saunders, *The Other Walls. The Politics of the Arab-Israeli Peace Process*, Washington 1985, s. 1.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>55</sup> Zob. wystąpienie lidera egipskiego w: „Survival” 1970, No 10, s. 337–341.

czeniu przesłanym Departamentowi stanu, zgodził się na uregulowania pokojowe według filozofii rezolucji RB. Zaaprobował też plan Rogersa. Plan Rogersa zaaprobował także Izrael<sup>56</sup>. Tel Awiw zgodził się na rokowania z Jarringiem bez warunków wstępnych. Uznano potrzebę przerwania ognia oraz zasad Rezolucji nr 242. Perspektywę uregulowania pokojowego sprowadzono do wygaśnięcia stanu wojny, poszanowania suwerenności stron, integralności terytorialnej, politycznej niezawisłości, prawa do życia w pokoju w granicach wolnych od zagrożeń, wycofania Izraela z ziem okupowanych od 1967 r., na bezpieczne linie graniczne wzajemnie uznawane. Gdy 4 sierpnia Departament Stanu otrzymał izraelską odpowiedź, wydawało się, że na Bliskim Wschodzie mamy do czynienia z usuwaniem stanu przemocy strukturalnej i bezpośredniej oraz tworzeniem realnego pokoju. 7 sierpnia zawarto porozumienie o przerwaniu ognia i było to jedyne osiągnięcie będące bezpośrednią konsekwencją inicjatywy Rogersa.

Brak należytego klimatu psychologiczno-politycznego zniszczył pierwszą fazę procesu pokojowego i zaprzepścił szanse na kształtowanie nowej jakości stosunków bliskowschodnich pozbawionych przemocy strukturalnej i bezpośredniej. Porozumienie o przerwaniu ognia, misja Gunnara Jarringa w Izraelu, Egipcie i Jordanii w celu wdrożenia rezolucji nr 242 zostały uznane przez palestyński ruch oporu za przeszkodę w realizacji ich narodowych aspiracji. Wojna domowa w Jordanii (tzw. „czarny wrzesień”), śmierć prezydenta Nasera, dozbijanie Egiptu przez ZSRR, zniszczyły klimat niezbędny dla procesu stabilizacyjnego.

Na wiosnę 1971 r. W. Rogers po raz trzeci zainicjował uregulowania pokojowe tylko w samej strefie Kanału Sueskiego<sup>57</sup>. W maju tego roku przybył na Bliski Wschód i była to pierwsza wizyta amerykańskiego szefa dyplomacji w regionie od czasów wizyty w 1953 r. Johna Fostera Dullesa. W przeddzień wizyty prezydent Sadat aresztował lewacką opozycję Ali Sabri'ego, co zostało w Waszyngtonie odczytane jako intensywne poszukiwanie przez ZRA nowych dróg wiodących do porozumienia. Izrael wycofał się z prowadzonej od niedawna dyplomacji zorientowanej na uregulowanie, a Egipt powziął kroki i decyzje prowadzące do wyjścia z impasu – rok 1971 nazwano tam rokiem decyzji. W maju zawarto ze Związkiem Radzieckim Traktat o Przyjaźni i Współpracy, licząc na zintensyfikowane dostawy wojskowe. W ten sposób podlegały likwidacji uwarunkowania i decyzje regionalistycznej strategii pokojowej. Była ona inicjatywą zewnętrzną, przez to zobiektywizowaną, oryginalną, respektującą interesy i potrzeby stron konfliktu. Rogers proponował swoje plany w funkcji zaspokajania potrzeb i aspiracji regionalnych oraz poszanowania podmiotów przy-

---

<sup>56</sup> Tekst oświadczenia Kairu zob. w: *ibidem*, s. 341–342.

<sup>57</sup> Por. S.L. Spiegel, *The Other Arab-Israeli Conflict...*, s. 203–209.

szłego systemu regionalnego. Analiza strategii pokojowych była zarazem analitycznym rozpatrywaniem funkcji, które niósł ze sobą regionalizm.

Rogersowi zależało na postępie w redefinicji interesów narodowych Izraela i krajów arabskich – w interes regionalny oparty na fundamentach bezpieczeństwa i granicach traktatowych. Permanentne konsultacje mogły wypełnić quasi-funkcje ośrodka decyzyjno-analitycznego. W takim przypadku „interes regionalny” prowadziłby do harmonii całokształtu interakcji. Rogers jako jedyny dyplomata spoza strefy kryzysu rozumiał, że niezaspokojone potrzeby państw i ruchów będą destabilizować cały obszar. Wykazywał przy tym niebywałą dbałość o jakość negocjacji, które powinny być przeprowadzone z uwzględnieniem potrzeb i świadomości stron konfliktu i dzięki temu nie mogą wynagrodzić agresora za wojnę, lecz pozwolą stronom konfliktu wycofać się z interakcji wojennych z pełną godnością wygrywając największą wartość pragmatyczną – czas. Ten wielki zysk gry wojennej pozwoli wypracować środki rozwiązywania problemów generujących konflikty (jak zalew regionu nowoczesnymi generacjami broni pochodzącymi z państw wysoko rozwiniętych; nierówności rozwojowe; opresja mniejszości narodowo-religijnych; zależności od centrów zewnętrznych).

Te ostatnie postulaty składały się na opcję długofalową, którą Rogers nie definiował w kategoriach wielkiej pilności. Opcja długofalowa zakładała uregulowane, bezpieczne granice i normalizację traktatową stosunków – podstawę przyszłego bezpieczeństwa zbiorowego. Myślenie to powoli ustępowało miejsca strategii globalnej, która stała się bronią nowej ekipy prezydenta Nixona i jego najbliższego współpracownika – Henry Kissingera. Nie tylko mocarstwa wysuwały pokojowe inicjatywy. Układ sił był wypełniony zimną wojną i dwubiegunową strukturą logiczną. Była to jednak dość luźna dwubiegunowość.

## **Pokojowe inicjatywy europejskie**

Bliski Wschód i przylegający region śródziemnomorski to dla współczesnej Unii jedne z najbardziej strategicznych części świata. Stanowisko to można uzasadnić następującymi względami: po pierwsze, tereny te stanowią najbliższe sąsiedztwo Unii od południa i tutaj przebiega szlak napływu nielegalnych imigrantów. Po drugie, Bliski Wschód stanowi tradycyjne zaplecze surowcowo-energetyczne dla Europy. Po trzecie, region bliskowschodni jest niestabilny politycznie i stanowi nieustanne, także terrorystyczne, zagrożenie dla Europy<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Por. M. Góra, *Polityka Unii Europejskiej wobec Izraela, Autonomii Palestyńskiej i konfliktu palestyńsko-izraelskiego*, [w:] K. Bojko, M. Góra, *Wybrane aspekty polityki Izraela, Stanów Zjed-*

W okresie zimnej wojny odrębne, choć powiązane z koncepcjami regionalistycznymi, strategie uregulowania głębokiego kryzysu, wysuwały kraje Wspólnot Europejskich. W okresie najgłębszego kryzysu w roku wojny czerwcowej („błyskawicznej”), były to stanowiska zindywidualizowane i odrębne, wynikające z braku mechanizmu konsultowania z partnerami. Największe demograficznie i gospodarczo państwo zjednoczonej Europy – Niemcy – deklarowały formalną neutralność, ale rząd RFN sympatyzował z Tel Awiwem i było to zjawisko zgodne z wizją Ben Guriona, który przewidywał, że V Republika Francuska zbudowana na fundamentach prawicowego ruchu gaulistowskiego, nie będzie politycznym zapleczem Izraela w Europie. Rządząca we Włoszech centroprawicowa chadecja zajęła stanowisko proizraelskie. Identyczne stanowisko zajęły: Belgia oraz Holandia. Francja stała się promotorem interesów arabsko-palestyńskich<sup>59</sup>.

Od szczytu w Hadze, w grudniu 1969 r., stanowisko „szóstki” zaczęło się precyzować jako polityka Wspólnot, choć w dalszym ciągu nie było spójne. Wiosną 1971 r. kraje zbliżyły się do proarabskiej linii politycznej Paryża, ale trend ten nie był trwały. W zgłoszonym planie Schumann postulował<sup>60</sup>: utworzenie stref zdemilitaryzowanych z udziałem sił międzynarodowych, izraelskie wycofanie z terytoriów okupowanych od 1967 r.; umiędzynarodowienie Jerozolimy (rozstrzygnięcie statutu arabskiej Jerozolimy odkładano na późniejszy okres); prawo powrotu wszystkich uchodźców lub wypłacenie rekompensaty w przypadku odmowy powrotu; kontynuowanie misji Gunnara Jarringa<sup>61</sup>. Izrael odrzucił plan Schumanna i wyraził zaniepokojenie sytuacją, w której stanowisko Francji stawało się linią polityczną całego europejskiego ugrupowania.

Roboczy dokument Schumanna nigdy nie stał się oficjalnym dokumentem ugrupowania europejskiego. Konsekwencje nie tyle formalne co realnopolityczne inicjatywy Francji były dalekosiężne. W RFN w 1972 r. uwolniono palestyńskich terrorystów skazanych za zbrodniczą akcję w Monachium. Wywołało to gniewną reakcję Izraela, który odwołał swojego ambasadora z Bonn. Europa w groźnym kryzysie bliskowschodnim, stawała się proarabska i antyizraelska.

---

*noczonych i Unii Europejskiej wobec Palestyńskiej Władzy Narodowej 2000–2007*, Kraków 2007, s. 109–110.

<sup>59</sup> Szerzej europejską linię wobec Izraela charakteryzuje – M. Góra, *Polityka Unii Europejskiej wobec Izraela, Autonomii Palestyńskiej i konfliktu palestyńsko-izraelskiego...*, s. 118–120. Por. I. Greilsammer, J. Weiler, *European Political Cooperation and the Palestinian-Israeli Conflict: An Israeli Perspective*, [w:] *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, ed. by D. Allen; The Hague – Boston – Lancaster 1984, s. 121–160.

<sup>60</sup> M. Frasz, *Ważniejsze inicjatywy Unii Europejskiej na rzecz pokoju na Bliskim Wschodzie*, [w:] *Państwo Izrael*, red. E. Rudnik, „Trio”, Warszawa 2006, s. 176.

<sup>61</sup> Por. I. Greilsammer, J. Weiler, *European Political Cooperation and the Palestinian-Israeli Conflict...*, s. 133.

ska. Niemiecka strategia zewnętrzna wynikała z interesów narodowych i była podyktowana pragmatyzmem. Rozpoczął się okres ekspansji handlowo-gospodarczej RFN w świecie i obszary pozaeuropejskie tzw. Trzeci Świat, stawały się atrakcyjnym partnerem. Sukces był zdeterminowany jednakże opcją proarabską w konflikcie bliskowschodnim.

Wielka Brytania solidarnie (rząd i opozycja) zademonstrowały proarabskie stanowisko. Konserwatywny gabinet premiera Edwarda Heatha rozważał projekt otwarcia biura OWP w Londynie, a lider labourzystowskiej opozycji Harold Wilson, stwierdził, że Wielka Brytania zaaprobuje linię polityczną Francji. Obraz kryzysu w percepcji ugrupowania europejskiego był specyficzny. Kraje te definiowały kryzys bliskowschodni w kategoriach uchodźców palestyńskich (klóciło się to jednak z diagnozą arabską i palestyńską w szczególności); okupowane zaś ziemie – jako zabór obszarów arabskich, nie palestyńskich. Ogólne poparcie moralno-polityczne Europy było większe dla świata arabskiego, niż jej pragmatyczna i prawna opcja. Po grudniowym „szczycie” w Hadze przyjęto raport (w marcu 1970 r. na spotkaniu szefów dyplomacji został on przepracowany w jednolitą i obowiązującą politykę Wspólnoty), w którym określano region bliskowschodni jako obszar o najwyższych priorytetach politycznych<sup>62</sup>. Odtąd w kontekście bliskowschodnim pojawia się kwestia relacji europejsko-amerykańskich<sup>63</sup>.

W 1970 r. ministrowie spraw zagranicznych „szóstki” powołali Europejską Współpracę Polityczną (EWP) jako międzyrządowy mechanizm konsultacji i koordynacji politycznych stanowisk państw członkowskich (funkcjonowała praktycznie poza instytucjami wspólnotowymi). W późniejszym okresie powstała sieć powiązań funkcjonalno-organizacyjnych pomiędzy EWP a Komisją Wspólnoty i Parlamentem Europejskim. Wymiar polityki zagranicznej, polityki obronnej i bezpieczeństwa miał być odtąd trwałym dorobkiem aktywności zewnętrznej Wspólnoty Europejskiej. W praktyce stanowiska polityczno-międzynarodowe państw członkowskich były dość głęboko zróżnicowane.

Francja pozostawała propalestyńska, ciągle zrywając z proizraelską tradycją IV Republiki. Zbliżenie ze światem arabskim uznano w Paryżu za naturalne i traktowano je jako wynik historii, geopolityki, strategii, kultury, a głównie gospodarki<sup>64</sup>. Stanowisko wobec ruchu palestyńskiego było minimalistycznie po-

<sup>62</sup> Ibidem, s. 132.

<sup>63</sup> Por. D. Allen, M. Smith, *Europe, The United States and the Arab-Israeli Conflict*, [w:] *European Foreign Policy Making...*, s. 187.

<sup>64</sup> Szerszą analizę proarabskiej polityki V Republiki Francuskiej przeprowadza C. Imperiali, P. Agale, *France*, [w:] *European Foreign-Policy Making...*, s. 3 i n.; por. M. Góra, *Polityka Unii Europejskiej wobec Izraela, Autonomii Palestyńskiej i konfliktu palestyńsko-izraelskiego...*, s. 118 i n.

zytywne, bowiem precyzowano je w kategoriach uchodźców, a nie narodu palestyńskiego.

Na przeciwstawnym biegunie definiowania kryzysu bliskowschodniego w kategoriach interesów Izraela znajdowała się Holandia<sup>65</sup>. Opinia publiczna była tu od czasów okupacji bardzo wyczulana na problem żydowski i zapewne aspekty historyczno-tolerancyjne były wiodące. Początkowo podobną postawę zajmował rząd belgijski, ale w październiku 1972 wyraził zainteresowanie przyszłością narodu palestyńskiego<sup>66</sup>. Ewolucja postawy Brukseli jest bardzo złożona. Oba państwa Beneluksu tworzyły tzw. systemy konsocjonalne oparte na mechanizmach konsensualnych sprowadzających się do uzyskiwania stabilizacji w wyniku współdecydowania, w sytuacji głębokich podziałów według kryterium kultury politycznej. Po 160 latach rozwijania państwowości unitarnej, w 1993 r. Belgia stała się asymetryczną federacją złożoną ze Wspólnot, Regionów i Regionów językowych (dodatkowo gmin). Czynnikiem ewolucji ustrojowej, która zagwarantowała przetrwanie państwa, zapewne nie był jedynym. Bruksela podzielała nie tylko w kwestii bliskowschodniej linię polityczną Paryża.

Na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych Niemcy konstruowały pragmatyczną linię wypośrodkowanego niezdecydowania. Od początku lat siedemdziesiątych coraz częściej w Bonn akcentowano kwestię samookreślenia Palestyńczyków<sup>67</sup>. Redukowano poprzednie akcenty, jak głębia niepotrzebnego kryzysu i prawo Izraela do przeżycia<sup>68</sup>. W RFN uwierzono w możliwości postępu cywilizacyjnego na obszarze arabskim, traktowanym dotychczas jako bardzo zacofany.

Stanowisko Włoch, jednego z głównych państw unijnej „szóstki” było słabo sprecyzowane<sup>69</sup>. Wielka Brytania uzyskała członkostwo w EWG dopiero w 1973 r., lecz jej pozycja w polityce światowej oraz historyczne związki z regionem bliskowschodnim, były ogromne<sup>70</sup>. Od przemówienia ministra spraw zagranicznych Aleca Douglasa Hume’a w Harrogate w 1970 r., który postulował nieustanne wpływanie na Arabów, by byli politycznie elastyczni i skłonni do pojednania oraz wywierania wpływu na Waszyngton, by kontrolował poczynania Izraela, linia polityczna Londynu stawała się dualistyczna. W fazach poprzed-

---

<sup>65</sup> Por. R.B. Soetendorp, *The Netherlands*, [w:] *European...*, s. 38 i n.

<sup>66</sup> Por. O. De Raeymaekerti, *The Belgian*, [w:] *European...*, s. 66 i n.

<sup>67</sup> Szerszą analizę postawy RFN wobec kryzysu bliskowschodniego prezentuje P. Steinbach, *Germany*, in: *European...*, s. 93 i n.

<sup>68</sup> Por. M. Góra, *Polityka Unii Europejskiej wobec Izraela, Autonomii Palestyńskiej i konfliktu palestyńsko-izraelskiego*, s. 119.

<sup>69</sup> Por. S. Silvestri, *Italy*, [w:] *European...*, 31–37.

<sup>70</sup> Por. G. Edwards, *Britain*, [w:] *European...*, 47–59.

nich promowano często interesy Izraela<sup>71</sup>. Hume w dalszym ciągu wiązał bezpieczeństwo bliskowschodnie z wycofywaniem Izraela z okupowanych ziem i podkreślał, że proces ten powinien być zabezpieczony przez społeczność międzynarodową, po czym działania miały iść w kierunku uregulowania kwestii uchodźców.

Stanowisko państw członkowskich jądra zachodniego zjednoczonej Europy, stawało się coraz bardziej przychylnie dla świata arabskiego i aspiracji ruchu palestyńskiego. Przychylność ta miała jednak wąski zakres i była wątła prakseologicznie. Tempo tej ewolucji było powolne. Promowano rozwiązania regionalne i negowano narzucanie wzorców uregulowań pochodzących z zewnątrz. Także percepcja zjawisk była realistyczna i odchodziła od stereotypów. Stanowisko to stawało się dojrzałe choć mało skuteczne. Tempo i natężenie sprzeczności bliskowschodnich wzrastało. Aż do wojny Jom Kipur strategie regionalistyczne przegrywały z dychotomicznym ujęciem zimnowojennym. Wojna październikowa w 1973 r. stwarzała zupełnie nowe realia. Doszło do zjawiska asymetrycznego na płaszczyźnie agresor i oceny opinii publicznej. Zaatakowany przez koalicję arabską Izrael w pierwszych dniach wojny, z trudem obronił swoją niezawisłość, natomiast światowa, w tym i europejska opinia publiczna zajęła stanowisko proarabskie. Wychodzono bowiem od genezy kryzysu oraz analizowano przyczyny strukturalne. Przełomem okazała się Deklaracja Londyńska, w której w 1977 r. deklarowano prawa Palestyńczyków do posiadania własnej ojczyzny<sup>72</sup>. Była to skokowa zmiana jakościowa formułowanych ocen, gdyż uprzednio sformułowano regułę „uzasadnionych praw narodu palestyńskiego” oraz prawo do samookreślenia.

Wspólnota Europejska stanowiła luźne ugrupowanie suwerennych państw, nie była superpaństwem federalnym, ani też wspólnotą transnarodową, co powodowało, że nawet najwyższy profil ustalonych rozbieżności odczuwano jako zagrożenie interesów narodowych. Europejska „dziewiątka”, nie dysponowała także wyodrębnionymi instrumentami polityki zagranicznej charakterystycznymi dla wielkich mocarstw systemu dwubiegunowego. Pomimo tych ograniczeń jej stanowisko okazywało się bardzo ważne z powodów międzynarodowych, etycznych, prawnych – a głównie psychologicznych. Jej wkład w kształtowanie się psychologiczno-politycznego środowiska kryzysu, był wielką inwestycją Europy Zachodniej w dzieło pokoju.

<sup>71</sup> Tekst przemówienia zob. „Survival” 1971, No 1, s. 17–19.

<sup>72</sup> Analizę dokumentu przeprowadza J. Greilsammer, J. Weiler, *European...*, s. 137–140.



## Podejście globalne

Związek Radziecki i Stany Zjednoczone – dwa główne podmioty systemu zimnowojennego – balansowały między pokusą włączenia regionu bliskowschodniego w konfrontację międzyblokową a obawami przed niekontrolowaną eskalacją kryzysu. Jak pisał J.W. Fulbright – „wynik został zdeterminowany zarówno przez zastosowanie koncepcji interesów wielkich mocarstw jak i przez postawę Izraela i państw arabskich”<sup>73</sup>. W tym ciężkim kryzysie mieszały się ze sobą: nienawiść społeczeństw, ryzyko generałów oraz polityczna istota wojen definiowana przez decydentów rządowych<sup>74</sup>. Przemoc bezpośrednia i strukturalna wymykały się spod kontroli. Według Arona, gdy jedynym celem wojny jest kompletne zniszczenie przeciwnika, przestaje istnieć polityka, a wojna staje się absolutna<sup>75</sup>. Supermocarstwom zależało na tym, by konflikt bliskowschodni nie osiągał takiego pułapu.

Kreml i Biały Dom stosowały zarówno dyplomację (sztukę przekonywania bez użycia siły), podczas gdy walczące strony – strategię (sztukę zwyciężania najmniejszym kosztem). Proces pokojowy musiał zakładać realizację aspiracji wszystkich stron. Cele pokojowe nie mogły zostać zastąpione celami wojennymi. Po wojnie Jom Kipur, która zdepolaryzowała scenę konfliktu i wytworzyła impas polityczno-wojskowy, zainicjowano proces stabilizacyjno-regulacyjny. Zarówno strategia, jak i dyplomacja powinny być podporządkowane polityce, to znaczy koncepcji „interesu narodowego” (sztuce kształtowania stosunków z innymi państwami w sposób najbardziej korzystny dla „interesu narodowego”)<sup>76</sup>. Wzajemnie uzupełniający się dualizm sztuki przekonywania i wywierania przymusu jest wyrazem tego, co Clausewitz w definicji wojny nazywa próbą woli i natury<sup>77</sup>. Pokonywanym bywa ten kto uznaje, że jest pokonany i poddaje się wpływom zwycięzcy. Po wojnie w 1967 r. Arabowie dążyli do rewanżu i ten stan był psychologiczno-politycznym tłem wojny w 1973 r.

W wojnie absolutnej przemoc zawsze bierze górę. W zasadzie mimo skrajnych deklaracji arabskich stawką tych wojen nie było unicestwienie Izraela. W 1973 r. generał Mosze Dajan ocenił atak arabski jako próbę zburzenia „trzeciej świątyni” (państwowości) Izraela<sup>78</sup>. Także proarabski ZSRR nie posiadał skrajnych planów, a przyjął jugosłowiański projekt o zerwaniu stosunków dyplomatycznych z Tel Awiwem. Waszyngton popierał Izrael, jak i modernistycz-

---

<sup>73</sup> J.W. Fulbright, *The Middle East: Perspectives for Peace*, „Survival” 1970, No 11, s. 363.

<sup>74</sup> Zob. C. von Clausewitz, *O wojnie*, t. 1, ks. I, Warszawa 1958, s. 30.

<sup>75</sup> R. Aron, *Pokój i wojna między narodami (teoria)*, Warszawa 1995, s. 40.

<sup>76</sup> Ibidem, s. 41.

<sup>77</sup> Ibidem, s. 42.

<sup>78</sup> D. Raviv, Y. Melman, „...A każdy szpieg to ksiądz”. *Pełna historia...*, s. 250.

ne państwa arabskie. Choć z punktu widzenia teorii stosunków międzynarodowych można przyjąć, że istnieją zarówno wojny toczone z myślą o uniknięciu rozszerzenia się konfliktów, jak i wojny toczone o zwycięstwo militarne i polityczne, to większość działań dotyczyła ujęć bardziej umiarkowanych.

W ZSRR przyjęto w pierwszej fazie wyjaśniania istoty konfliktu wersję w postaci dogmatycznej. Definiowano go jako wyraz walki sił narodowowyzwoleńczych z imperializmem i syjonizmem. Strategia Kremla opierała się na założeniach całościowych i według decydentów radzieckich sprawiedliwych. Pomijano prawa Palestyńczyków; niemałym więc zaskoczeniem było uznanie przez Doradczy Komitet Polityczny UW w Bukareszcie (27 listopada 1969 r.) „uzasadnionych praw i interesów arabskiego narodu palestyńskiego”<sup>79</sup>. W programie uregulowań realno-politycznych i dyplomatycznych znalazły się postulaty dotyczące poparcia misji Jarringa. Podbudową teoretyczną wysiłków dyplomatycznych miały być zasady nienabywalności obcych terytoriów w drodze wojny, a także zasada suwerenności, niezawisłości terytorialnej. Zerwanie stosunków dyplomatycznych z Izraelem uniemożliwiało konkretyzację pokojowego wcielenia reguł i programów w życie.

W trakcie II szczytu radziecko-amerykańskiego w Waszyngtonie (w czerwcu 1973 r.) podpisano ważne porozumienie o zapobieganiu wojnie nuklearnej, zakładające wspólne konsultacje nad problemami, które mogą zagrozić pokojowi, z uwzględnieniem konfliktów w Trzecim Świecie<sup>80</sup>. 23 czerwca 1973 r. obaj liderzy omawiali bardzo szczegółowo kwestię konfliktu bliskowschodniego, w San Clemente<sup>81</sup>. Leonid Breżniew nalegał na Richarda Nixona, by ten wywarł silną presję pokojową na Izrael. W komunikacie przyjętym następnego dnia między innymi podkreślono wagę interesów narodu palestyńskiego<sup>82</sup>.

Związek Radziecki precyzował swoje stanowisko wobec państw regionu bliskowschodniego, opierając się na motywach wypływających z własnego bezpieczeństwa państwowego (bliskość geopolityczna regionu); ze statusu mocarstwowego (mocarstwa uniwersalne muszą mieć wpływ na ład regionalny); a także na motywach ideologicznych (komunizm zakładał poparcie dla ruchów radykalnych i narodowowyzwoleńczych). W tej wizji globalnej brakowało sprecyzowania aspiracji i interesów stron konfliktu. Dostawy sprzętu wojskowego, zwłaszcza dla Egiptu oraz podpisany z nim układ o przyjaźni i współpracy (tzw. Układ Podgorny-Sadat)<sup>83</sup> stawiały przed analitykami pytanie: – czy Kreml zde-

<sup>79</sup> Zob. J. Primakow, *Soviet proposals*, „Survival” 1971, No 1, s. 19–22.

<sup>80</sup> Tekst porozumienia zob. „Survival” 1973, No 5, s. 243–244.

<sup>81</sup> Por. S.L. Spiegel, *The Other Arab-Israeli Conflict...*, s. 236–245.

<sup>82</sup> Tekst komunikatu zob. „Survival” 1973, No 5, s. 244–248.

<sup>83</sup> Układ miał być przestrożą dla Izraela, Pakistanu, CHRL, by nie postępowały drogą ekspansji. Tekst dokumentu zob. „Survival” 1971, No 11, s. 350–351.

cydował się na przekształcenie swych powiązań z radykalnym światem arabskim zgodnie z praktykowanymi w innych częściach świata – modelem sojuszniczego-satelitarnym? Wcielenie w życie takiego modelu w relacjach z radykalnym światem arabskim byłoby niezwykle trudne. Dotychczasowe doświadczenia sprowadzały się bowiem do przebudowy ideologiczno-politycznego systemu zwasalizowanego państwa. Strategia kremłowska wcielana była w życie stadialnie i perspektywa takich „małych kroków” potwierdzałyby ostateczne cele ZSRR w budowie regionalnych układów, na wzór Układu Warszawskiego. Tezę tę potwierdzały tarcia w biurokratycznym aparacie władzy pomiędzy wojskowymi „twardogłowymi ekspansjonistami” a liberałami (cywilnymi politykami zmierzającymi do umocnienia *status quo*). 25 lutego 1972 r. ZSRR zawarł z Syrią układ analogiczny do porozumienia egipsko-radzieckiego. Komunikat radziecko-egipski po wizycie Sadata w kwietniu 1972 r. w Moskwie zachęcał do użycia wszelkich środków w odzyskiwaniu utraconych ziem<sup>84</sup>. Ku zaskoczeniu światowej opinii publicznej Sadat w lipcu wydalili radzieckich doradców argumentując potrzebę zaostżenia środków wobec agresora, w czym miał przeszkadzać ZSRR<sup>85</sup>. Wśród motywów zaskakującej decyzji bierze się pod uwagę osobowość Sadata, który był bardziej muzułmański i zarazem modernistyczny niż Naser; konieczność zbliżenia z zaawansowanym technologicznie Zachodem; dokuczliwość stosunków ze Związkiem Radzieckim, który domagał się zapłaty w twardej walucie za nie najlepszą jakościowo broń; skłonność ZSRR do penetrowania politycznych i wojskowych systemów krajów arabskich korzystających z jego protekcji.

W trakcie wojny Jom Kipur doszło do zagrożenia nie tylko pokoju regionalnego, ale także światowego. Wojna październikowa (Jom Kipur) zakończyła się stanem równowagi. Egipt został pokonany w wymiarze taktyczno-wojskowym, Izrael zaś doznał porażki strategiczno-politycznej i to głównie dzięki zastosowaniu przez stronę arabską „broni naftowej”. Oba supermocarstwa (USA i ZSRR) uznały ten militarno-polityczny impas za bardzo niebezpieczny dla regionalnego i globalnego pokoju. Kair nie chciał ryzykować utraty wywalzonego sukcesu politycznego, a Izrael obawiał się każdego działania, które w kontekście embarga naftowego mogło zostać krytycznie ocenione przez międzynarodową społeczność. W ten sposób zrodziła się sytuacja sprzyjająca koncesjom. Wyraźne klęski (zwycięstwa dla strony drugiej) i asymetryczny układ sił wytworzony w ich następstwie uniemożliwiają sformułowanie koncesji i zawarcie kompromisów. Korzystniejszy jest wojskowy pat na polu bitwy, zwykle oceniany przez

---

<sup>84</sup> Tekst podawała „Prawda” z 30 IV 1972 r.

<sup>85</sup> F.D. Kohler, L. Goure, M. Harvey, *The Soviet Union and the October 1973 Middle East War. The Implication for Detente*, Miami 1974, s. 34.

strony konfliktu jako niestabilny i kosztowny, a także nie pozwalający przewidzieć korzyści z ewentualnego wznowienia walk. Te środowiskowe uwarunkowania wystąpiły po wojnie palestyńskiej i po wojnie Jom Kipur, nie było ich zaś w roku 1967 r.<sup>86</sup>

Układ pokojowy, który likwidowałby konsekwencje agresji wojennych z okresu zimnej wojny, powinien być adresowany do centralnych kwestii kryzysu. Pierwsza z nich – prawo do powrotu – jest najtwardszą grą o sumie zerowej<sup>87</sup>. Problem rozwijał się bardzo dynamicznie w latach 1948–1973, a koncepcje bazowały raczej na strategiach globalnych, negujących aspiracje regionalne stron. Akceptacja rozwiązania dwupaństwowego przez Palestyńczyków, obejmuje istotnie limitowane uregulowanie w tej kwestii. Gdyby 5 mln Palestyńczyków osiedliło się w Izraelu, straciłby on etnicznie żydowski charakter. Przyda się w tej sprawie bolesny kompromis dla przyszłości całego narodu w Palestynie. Rola społeczności międzynarodowej sprowadzałaby się do pomocy dla Palestyńczyków, by mogli podjąć właściwe decyzje. Prawo opcji w realizacji prawa do powrotu i ewentualnej kompensacji finansowej, są bardzo przyszłościowe. Kraje, które przyjmą część Palestyńczyków powinny liczyć na programowe wsparcie finansowe<sup>88</sup>. Architektura procesu pokojowego w pierwszej dekadzie XXI w. wynika z nagromadzonych, nierozwiązywalnych problemów z okresu wielkich wojen bliskowschodnich – głównie czerwcowej (1967 r.) i październikowej (1973 r.). W procesie pokojowym to Izrael, będąc uznany, uzyskuje wielkie korzyści. Potem on sam, by odwrócić asymetrię musi uczynić bolesne koncesje: wycofanie się z terytoriów okupowanych, przeprowadzenie ewakuacji osiedli i posterunków wojskowych, uznanie państwa Palestyńskiego<sup>89</sup>. Ta nierównowaga dawała cały czas znać w wysiłkach pokojowych w okresie zimnej wojny. Jest aktualna i współcześnie.

Proces pokojowy jest zjawiskiem znacznie szerszym niż działania dyplomatyczne – jest on rezultatem politycznych, psychologicznych i dyplomatycznych akcji ukierunkowanych na transformację wojennej rzeczywistości w stosunki pokojowe. Opracowanie zmierzało do udzielenia choć częściowych odpowiedzi na ważne pytania badawcze. A mianowicie: – dlaczego wysiłki pokojowe w analizowanym okresie okazały się bezowocne, a cykl wojen rozwijał się z dużą dynamiką? – Czy inicjatywy pokojowe zawierały istotne komponenty adresowane do aspiracji narodów żyjących w strefie palestyńskiej, czy też obejmowały składniki drugorzędne? – Czy liderzy prowadzący negocjacje byli do nich należycie przygotowani i zdolni je prowadzić? Czy układ sił po konfrontacjach

<sup>86</sup> Por. J.G. Stein, *The Alchemy of Peace-Making...*, s. 551–552.

<sup>87</sup> W.R. Mead, *Change They Can Believe In...*, s. 72.

<sup>88</sup> Ibidem, s. 72.

<sup>89</sup> Ibidem, s. 73–74.

zbrojnych sprzyjał procesowi pokojowemu? Kontekst okresu od narodzin Izraela po konsekwencje wojny Jom Kipur, był zimnowojenny, a więc niezwykle specyficzny i trudny. Kluczowe znaczenie miała jednak wojna czerwcowa z 1967 r., która zakończyła się asymetrycznym wynikiem, niekorzystnym dla Arabów, a w Izraelu wyzwoliła mesjanistyczne wizje i strategie. Wynik wojny październikowej z 1973 r. jako bardziej zrównoważony, bardziej też sprzyjał koncesjom. Przebieg, fazy i dynamika rokowań dyplomatycznych uruchomionych przez rezultaty Jom Kipur, wymagają jednak oddzielnej analizy.

## **Streszczenie**

### **Historyczne doświadczenia procesu pokojowego w regionie bliskowschodnim. Lata 1947–1973**

Autor uznaje, że zgromadzone w okresie 1947–1973, wieloletnie doświadczenia w bliskowschodnim procesie pokojowym, miały kluczowe znaczenie dla wysiłków stabilizacyjnych w latach następnych. W szczególności dużą wartość posiadała, na początku, aktywność Narodów Zjednoczonych składająca się na dyplomację wielostronną. Po wojnie sueskiej porządek zimnowojenny został do pewnego stopnia rozciągnięty na region bliskowschodni. Kluczem do problemu palestyńskiego, w fazie po wojnie czerwcowej, było nie tyle doprowadzenie do kompromisu między Izraelem a sąsiadującymi państwami arabskimi, ile znalezienie formuły umożliwiającej współzycie dwóch antagonistycznych narodowości w granicach jednego państwa. Wojna październikowa przyniosła względną równowagę, która nadała wysoką dynamikę procesowi bliskowschodniemu. Asymetria rezultatów konfrontacyjnych nigdy nie skutkowałą stabilizacją.

Słowa kluczowe: dyplomacja wielostronna, proces pokojowy, konflikt.

## **Summary**

### **Historical Experiences of Peace Process in Middle East Region. 1947–1973 Years**

The author has acknowledged, that reassembled multiyear experiences in the period of 1947–1993 in Middle East peace process, have has the key importance for stabilisation efforts in the followings years. Especially the great value have has at the beginning, the UN activity consisting the multilateral diplomacy. After the Suez war the cold ware order has been, to some degree, extended to Middle Eat Region. The key to Palestinian problem, in the post June war period, was not exclusively to bring the compromise between Israel and

neighbouring Arab countries, but to find the formula to make possible coexisting two antagonistic nations in the border of one state. The October War-like the Palestinian one – brought relative balance, which gave the high dynamics to Middle East peace process. Asymmetry of confrontation's results, has newer ends in stabilisation process.

Key words: multilateral diplomacy, peace process, conflict.