

Magdalena LORENC

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Amerykańska wizja pokoju na Bliskim Wschodzie. Od „małych kroków” Henry’ego Kissingera do mediacji Jimmy’ego Cartera

Powstanie państwa Izrael w 1948 roku, będące konsekwencją decyzji wspólnoty międzynarodowej, zdeterminowało historię najnowszą Bliskiego Wschodu. Obecność nowego podmiotu prawnomiędzynarodowego, zrodzonego z nadziei ocalałych z Holocaustu Żydów, spowodowała tragedię arabskiego uchodźstwa. Przebieg konfliktów zbrojnych lat 1948–1949, 1956, 1967 i 1973, obok zmian na politycznej mapie regionu, prowadził do napięć w stosunkach Wschód–Zachód. Podejmowane próby regulacji sytuacji w Palestynie kończyły się niepowodzeniem, które prowokowało pesymistyczną ocenę perspektyw stabilizacji. Mimo wysiłków mediatorów, na przestrzeni pierwszych dwudziestu lat najnowszej historii żydowskiego państwa, obie strony konfliktu nie zdradzały rzeczywistej woli kompromisu koniecznego w rozmowach pokojowych. Przyczyny impasu tkwiły w stosunku do sprawy granic oraz prawa uchodźców palestyńskich do powrotu. Ponadto po stronie arabskiej dominowało przekonanie, że separatystyczne negocjacje z Izraelem doprowadzą do izolacji w świecie arabskim. Natomiast w Izraelu zabiegano o bezpośrednie rozmowy z arabskimi przywódcami i wierzone w znaczenie porozumień, które obok merytorycznej regulacji przedmiotu sporu, oznaczałyby uznanie żydowskiej państwowości.

Brak możliwości nawiązania bezpośrednich rozmów między adwersarzami oznaczał wzrost znaczenia pośredników w procesie normalizacji sytuacji na Bliskim Wschodzie. Sytuacja geopolityczna Palestyny, walka o strefy wpływów, miejsce Izraela w amerykańskim systemie bezpieczeństwa, alians Moskwy z Damaszkiem i Kairem, wreszcie znaczenie złóż ropy naftowej regionu Bliskiego Wschodu dla gospodarki światowej, powodowały wzmożone zainteresowanie ZSRR i Stanów Zjednoczonych konfliktem arabsko-izraelskim. Charakter sojuszu amerykańsko-izraelskiego, znaczenie żydowskiego elektoratu i lobby oraz interesy naftowe, decydowały o szczególnej roli amerykańskich wysłanników w negocjacjach ze stronami sporu o Palestynę.

Przykładem wysiłków na rzecz budowy klimatu dialogu była działalność amerykańskiego sekretarza stanu Henry'ego Kissingera. W trakcie wizyty w Jerozolimie 16 grudnia 1973 roku Kissinger przedstawił zarys polityki bliskowschodniej, utrzymanej w konwencji „małych kroków” na drodze do pokoju. Stopniowe eliminowanie antagonizmów w trakcie wielokrotnych spotkań ze stronami sporu o Palestynę i zadowolenie z każdego wypracowanego kompromisu, stanowić miały fundament przyszłego pokojowego współistnienia Izraelczyków i Arabów. Amerykańska strategia negocjacyjna wynikała ze złożoności konfliktu obejmującego spory terytorialne, problemy uchodźców palestyńskich, statusu Jerozolimy, zagrożenia terroryzmem i dostępem do wody.

Niezależnie od dyplomatycznej aktywności Amerykanów, z inicjatywy Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) zwołano do Genewy konferencję pokojową poświęconą regulacji konfliktu bliskowschodniego. Udział w obradach wzięli ministrowie spraw zagranicznych ZSRR, USA, Egiptu, Jordanii i Izraela. Trwająca od 21–22 grudnia 1973 roku pierwsza faza konferencji nie przyniosła przełomu. Syryjski bojkot oraz konsekwentne stanowisko Ligi Państw Arabskich (LPA), domagającej się bezwarunkowego wycofania Izraela z terytoriów okupowanych, wykluczyły sukces negocjacji w sprawie realizacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 242¹. Niepowodzeniem zakończyły się także próby niwelacji rozbieżności w gronie uczestników konferencji. Sceptyczny stosunek amerykańskiej administracji do genewskich obrad podyktowany był brakiem wiary Kissingera w możliwość równoczesnej regulacji wszystkich kwestii spornych i niechęcią wobec radzieckiej partycypacji w negocjacjach².

¹ 22 listopada 1967 roku członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ w rezolucji nr 242, „stwierdzili, że wykonanie Karty ONZ wymaga ustanowienia na Bliskim Wschodzie sprawiedliwego i trwałego pokoju, w którym powinny znaleźć zastosowanie dwie następujące zasady:

- wycofanie izraelskich sił zbrojnych z terytoriów zajętych w trakcie ostatniego konfliktu [„wojny sześciodniowej” – M.L.];
- [...] uznanie suwerenności, integralności terytorialnej i niepodległości politycznej każdego państwa tego regionu, a także prawa do życia w pokoju, w bezpiecznych i uznanych granicach, bez obaw przed groźbami czy aktami przemocy” (Treść rezolucji: H. Jamsheer, *Konflikt bliskowschodni w świetle dokumentów*, w: *Palestyna dawniej i dziś*, red. A. Abbas, Poznań 2002, s. 204–205).

² K. W. Stein, *Heroic Diplomacy. Sadat, Kissinger, Carter, Begin and the Quest for Arab-Israeli Peace*, New York–London 1999, s. 117; H. Kissinger, *Years of Upheaval*, Boston 1982, s. 753.

Tymczasem dzięki zastosowaniu przez Amerykanów „dyplomacji wahadłowej” polegającej na wielokrotnych spotkaniach z adwersarzami, Kissingerowi i jego zastępcy Josephowi Sisco udało się zniwelować napięcie w stosunkach arabsko-izraelskich.

Efektym wysiłków Kissingera było zawarcie 18 stycznia 1974 roku porozumienia w sprawie rozdzielenia wojsk egipskich i izraelskich na Synaju³. Uzgodnienia dotyczyły przemieszczenia oddziałów wojskowych obu państw, ograniczenia liczby żołnierzy oraz wykorzystania Doraźnych Sił Zbrojnych ONZ.

Podpisany przez generałów – egipskiego Mohameda el-Gamasy’ego i izraelskiego Dawida Lazara układ nazywany „Synaj I” zobowiązywał strony do szczegółowego uregulowania kwestii lokalizacji wojsk pod egidą ONZ. Rozdzielenie wojsk miało wejść w życie w ciągu 48 godzin od sfinalizowania prac przedstawicieli Egiptu i Izraela. Istotną była wzmianka, zgodnie z którą „Synaj I” nie mógł być traktowany jako ostateczny układ pokojowy.

Uzgodnienia egipsko-izraelskie stały się wzorem dla porozumienia syryjsko-izraelskiego z 31 maja 1974 roku. Osiągnięty na specjalnym posiedzeniu konferencji pokojowej w Genewie kompromis, dotyczył kwestii wycofania wojsk izraelskich z części terytoriów zajętych w wyniku kampanii październikowej 1973 roku⁴.

Mankamentem obu porozumień było nieuwzględnienie oczekiwań Arabów palestyńskich uznających, w myśl Palestyńskiej Karty Narodowej z lipca 1968 roku, Palestynę za ojczyznę „stanowiącą niepodzielną terytorialnie jedność w granicach, które zostały określone za czasów mandatu brytyjskiego”⁵. Dla działaczy Organizacji Wyzwolenia Palestyny (OWP) dążących do „wyliminowania syjonizmu z Palestyny” z uwagi na jego „rasistowski i fanatyczny” charakter i „faszystowskie” metody, wszelkie porozumienia z Izraelem były sprzeniewierzeniem się sprawie palestyńskiej.

³ Treść porozumienia: *The Arab-Israel Conflict and Its Resolution. Selected Documents*, red. R. Lapidoth, M. Hirsch, Dordrecht–Boston–London 1992, s. 149–150.

⁴ Szerzej na ten temat: S. Touval, *The Peace Brokers. Mediators in the Arab-Israeli Conflict, 1948–1979*, Princeton 1982, s. 249–257. Także: W. Quandt, *Decade of Decisions. American Policy Toward the Arab-Israeli Conflict. 1967–1976*, Berkeley–Los Angeles 1977, s. 230–233.

⁵ Treść Karty: H. Jamsheer, *Konflikt...*, s. 207–209.

Postępowanie przedstawicieli Egiptu i Syrii przyczyniło się do podjęcia przez OWP prób samodzielnego reprezentowania interesów palestyńskich i uniezależnienia się od państw arabskich.

Uznanie OWP za jedynego przedstawiciela narodu palestyńskiego przez arabskich przywódców obradujących w dniach 26–29 października 1974 roku w Rabacie było ważnym krokiem na drodze do umiędzynarodowienia sprawy Palestyny⁶. Terrorystyczna aktywność części ugrupowań tworzących OWP przyczyniła się do wzrostu świadomości społeczności międzynarodowej w kwestii dążeń niepodległościowych Arabów palestyńskich.

Fundamentalne znaczenie dla przyszłości ruchu palestyńskiego miało wystąpienie przewodniczącego OWP Jasira Arafata 13 listopada 1974 roku przed Zgromadzeniem Ogólnym ONZ. Arafat zwrócił się do zebranych słowami: „Wzywam was, byście umożliwili naszemu narodowi ustanowienie niepodległej władzy narodowej na jego własnej ziemi. Przybyłem tutaj, trzymając w jednej ręce gałązkę oliwną, a w drugiej karabin bojownika. Nie pozwólcie by gałązka oliwna wypadła z mojej dłoni. Wojna wybuchła w Palestynie i w Palestynie narodzi się pokój”⁷. Apel poruszył audytorium, a przejawem ewolucji podejścia społeczności międzynarodowej do narodu palestyńskiego stała się rezolucja nr 3236 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 22 listopada 1974 roku, podkreślająca „prawo do samookreślenia bez obcej ingerencji oraz niepodległości narodowej i suwerenności”, a także prawo „powrotu Palestyńczyków na swoją ziemię rodzinną i do swych posiadłości, skąd zostali wyrzuceni i wykorzenieni”⁸. Novum w podejściu ONZ do sprawy palestyńskiej był także art. 4 rezolucji stwierdzający, że „narod palestyński jest główną stroną w ustanowieniu trwałego i sprawiedliwego pokoju na Bliskim Wschodzie”. Konsekwencją tego zapisu było przyznanie OWP statusu obserwatora przy ONZ na mocy rezolucji nr 3237 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 22 listopada 1974 roku⁹.

Niekorzystne dla Izraela decyzje społeczności międzynarodowej w odniesieniu do OWP, wraz z intensyfikacją zabiegów przedstawicieli

⁶ Decyzje szczytu rabackiego pozbawiły króla Husajna prawa wyłącznego reprezentowania interesów palestyńskich (A. Bukowska, *Palestyńczycy. Ich życie i walka*, Warszawa 1988, s. 315). Por.: A. Perlmutter, *Kryzys OWP. Dylematy ruchu absolutystycznego*, w: *Konfrontacje*, red. I. Lasota, Nowy Jork 1990, s. 165.

⁷ Cyt. za: A. Bukowska, *Palestyńczycy...*, s. 318.

⁸ Treść rezolucji: H. Jamsheer, *Konflikt...*, s. 210–211.

⁹ Treść rezolucji: *The Arab...*, s. 160.

organizacji o udział w konferencji genewskiej, spowodowały sprzeciw izraelskich władz wobec wznowienia jej obrad¹⁰.

Tymczasem podróże Kissngera na Bliski Wschód, datowane na 9–15 października i 5–9 listopada 1974 roku oraz 10–15 lutego i 7–23 marca 1975 roku, ograniczyły się do pośrednictwa amerykańskiego sekretarza stanu w przekazywaniu Izraelczykom i Egipcjanom planów drugiego rozdzielania wojsk na Synaju¹¹. Naciski wywierane przez Amerykanów na izraelskie władze, mające doprowadzić do uelastycznienia stanowiska premiera Izraela Icchaka Rabina zakończyły się niepowodzeniem. Kissinger opuszczając Tel Awiw 23 marca 1975 roku powiedział, że „był to smutny dzień dla Ameryki, która włożyła tyle wiary i nadziei w swe wysiłki, [...] [a także] dla Izraela, który pragnie i potrzebuje pokoju”¹².

Połowa lat siedemdziesiątych była czasem reorientacji politycznej w Egipcie. Potrzeba pożyczek i inwestycji zagranicznych legła u podstaw „polityki otwartych drzwi” określanej słowem *infithah* (arab. otwierać się), a oznaczającej ułatwienia w dostępie zagranicznych towarów i kapitału na rynek wewnętrzny oraz liberalizację gospodarczą i polityczną Egiptu¹³. Przesłanki zmian tkwiły w trudnościach gospodarczych, spowodowanych zajęciem przez Izrael w wyniku kampanii 1967 roku Półwyspu Synaj i tamtejszych złóż ropy naftowej, będących istotnym źródłem dochodów Egiptu¹⁴. Brak regulacji konfliktu bliskowschodniego wiązał się także z koniecznością inwestycji zbrojeniowych, potrzebnych na wypadek kolejnej konfrontacji z żydowskim państwem.

Straty spowodowane brakiem dostępu do synajskich złóż ropy naftowej skłoniły Egipcjan do udziału w negocjacjach, zakończonych 4 września 1975 roku podpisaniem układu z Izraelczykami¹⁵. W osiągniętym dzięki aktywności Kissingera porozumieniu Izrael zobowiązał się do przekazania Egipcjanom terenów roponośnych na Półwyspie Synaj i do opuszczenia ważnych strategicznie przełęczy Gidi i Mitla, które włączono do strefy buforowej nadzorowanej przez Doraźne Siły Zbrojne ONZ

¹⁰ L. Pastusiak, *Prezydenci. Stany Zjednoczone od Jerzego Waszyngtona do Ronaldy Reagana*, t. III, Warszawa 1988, s. 281. Por.: T. Bartkowski, *Stagnacja w konfliktach bliskowschodnim*, „Sprawy Międzynarodowe” 1975, z. 6, s. 70–71.

¹¹ T. Bartkowski, *Stagnacja...*, s. 61.

¹² Cyt. za: *ibidem*, s. 64.

¹³ T. Łamacz, *Polityka otwartych drzwi w Egipcie*, „Sprawy Międzynarodowe” 1977, z. 7–8, s. 129.

¹⁴ *Ibidem*, s. 132.

¹⁵ Treść porozumienia: *The Arab...*, s. 161–166.

(United Nations Emergency Force – UNEF II)¹⁶. Strony zaakceptowały także obecność amerykańskiego personelu cywilnego, obsługującego punkty obserwacyjno-kontrolne.

Ostatnia misja mediacyjna Kissingera na Bliskim Wschodzie zakończyła się amerykańskimi zobowiązaniami pomocy gospodarczej i wojskowej dla Izraela, w roku 1976 szacowanymi na kwotę 2 miliardów 240 milionów dolarów, przy równoczesnych gwarancjach dla Egiptu w wysokości 750 milionów dolarów¹⁷. Stany Zjednoczone zdecydowały się również zabezpieczyć pokrycie izraelskiego zapotrzebowania na ropę naftową na okres pięciu lat.

Rozbudzone umową egipsko-izraelską nadzieje na rozpoczęcie rozmów pokojowych, okazały się przedwczesne.

Impas który nastąpił po zawarciu porozumienia stanowił przedmiot badań waszyngtońskiego Instytutu Brookingsa. W przygotowanym raporcie naukowcy z Instytutu podkreślili istnienie „moralnego, politycznego i gospodarczego interesu Stanów Zjednoczonych w doprowadzeniu do trwałego pokoju” między Arabami i Izraelczykami¹⁸. Zarazem uważano, że nie należy dyskredytować dotychczasowych prób regulacji, choć nie doprowadziły one do przełomu, „a większość była wręcz niekorzystna” dla postępów procesu pokojowego. Zgodnie z uwagami zawartymi w raporcie finalnym należało „dążyć do kompleksowego rozwiązania” spornych kwestii i „rozpocząć negocjacje między zainteresowanymi stronami w ramach konferencji międzynarodowej lub nieoficjalnych spotkań wielostronnych”.

¹⁶ Kompromis osiągnięty w kwestii wykorzystania Doraźnych Sił Zbrojnych ONZ nie był zjawiskiem precedensowym. W latach 1956–1967 roku na Bliskim Wschodzie działały UNEF I. Obok UNEF II, które funkcjonowały do lipca 1979 roku, w latach siedemdziesiątych na Bliskim Wschodzie ONZ realizowała także dwie duże operacje pokojowe: od czerwca 1974 roku z udziałem Sił Obserwacyjnych Rozdzielenia Wojsk (United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF) na granicy syryjsko-izraelskiej i od marca 1978 roku przy zaangażowaniu Tymczasowych Sił ONZ w Libanie (United Nations Interim Force in Lebanon – UNIFIL) (szerzej na ten temat: R. Ostrichansky, *Misje pokojowe ONZ – próba klasyfikacji*, „Sprawy Międzynarodowe” 1984, z. 3, s. 91–106). Por.: M. Goulding, *The evolution of United Nations peacekeeping*, „International Affairs” 1993, nr 3, s. 452–455.

¹⁷ T. Bartkowski, *Kierunki zmian w konflikcie bliskowschodnim*, „Sprawy Międzynarodowe” 1976, z. 1, s. 39.

¹⁸ Fragmenty raportu: Z. Brzeziński, *Wspomnienia. Cztery lata w Białym Domu*, Warszawa 1990, s. 80–82.

Wskazania dotyczące regulacji stosunków arabsko-izraelskich uwzględniły rolę USA, które „z uwagi na pewne zaufanie, jakim cieszyły się u obu stron oraz na możliwość udzielenia im pomocy ekonomicznej i militarnej były mocarstwem najlepiej nadającym się do współpracy na rzecz porozumienia”. Ponieważ zakładano, że rządy państw bliskowschodnich samodzielnie nie osiągną kompromisu „inicjatywa, impuls i zachęta” miały pochodzić z zewnątrz. Z uwagi na rozległe interesy w regionie, do roli mediatora predestynowane były Stany Zjednoczone, które „poza pomocą w przygotowaniu negocjacji i okresowym przedstawianiu konkretnych propozycji, musiały być gotowe do [...] udzielenia pomocy i gwarancji” oraz „współdziałania z ZSRR, jeżeli dowiedzie on chęci odgrywania pozytywnej roli” w procesie regulacji.

Konkluzje badaczy z Instytutu Brookingsa przyczyniły się do opracowania nowej strategii mediacyjnej USA w konflikcie arabsko-izraelskim w okresie prezydentury Jamesa (Jimmy'ego) Cartera.

W niespełna miesiąc po objęciu urzędu przez Cartera (ceremonia zaprzysiężenia odbyła się 20 stycznia 1977 roku), na Bliskim Wschodzie pojawiła się delegacja amerykańska pod przewodnictwem sekretarza stanu Cyrusa Vance'a.

W wystąpieniu z 9 marca 1977 roku prezydent Carter wskazał kierunek regulacji konfliktu bliskowschodniego oparty na trzech założeniach:

- 1) pokoju całkowitym i rzeczywistym, wymagającym położenia kresu stanowi wojny, a także oznaczającym uznanie państwa Izrael przez państwa arabskie;
- 2) definitywnym uregulowaniu konfliktu, uwzględniającym wycofanie sił izraelskich do granic sprzed 5 czerwca 1967 roku, z nieznaczną modyfikacją przebiegu granic;
- 3) możliwości zawarcia porozumienia przejściowego, w trakcie obowiązywania którego strony zobowiązane były do pokojowej i przyjaznej koegzystencji¹⁹.

Przejawem wzrostu zainteresowania sytuacją ludności palestyńskiej była wypowiedź prezydenta Cartera z 17 marca 1977 roku, w której zwrócił uwagę, że „problem palestyński musi być rozwiązany. W jaki sposób? Bardzo prosto. Czyż Palestyńczycy, tak samo jak wszyscy, nie mają prawa do ojczyzny?”²⁰. Wystąpienie prezydenta oznaczało odmienne od dotych-

¹⁹ T. Bartkowski, *Warunki przełamania impasu na Bliskim Wschodzie*, „Sprawy Międzynarodowe” 1978, z. 1, s. 49.

²⁰ Cyt. za: *ibidem*, s. 50, na podstawie: „Le Nouvel Observateur” z 22 marca 1977 r.

czasowego podejście amerykańskiej administracji do regulacji stosunków arabsko-izraelskich, wykraczające poza synonimiczne traktowanie „problemu palestyńskiego” i „problemu uchodźców”. Nowe ujęcie poszerzało zakres interpretacyjny „problemu palestyńskiego” o prawo narodu do własnej ojczyzny. Mimo że słowa Cartera miały wymiar wyłącznie symboliczny, to stanowiły dowód zmian zachodzących w amerykańskiej polityce bliskowschodniej.

Tymczasem wybory do Knesetu z 17 maja 1977 roku były wstrząsem dla izraelskiej sceny politycznej. Określana mianem „rewolucji” zmiana w układzie sił politycznych w Izraelu doprowadziła do władzy prawicowy Likud i przegranej rządzącej od 1948 roku lewicowej Partii Pracy²¹. Na 120 miejsc w izraelskim parlamencie 43 (tj. 33,4%) przypadły zwycięskiej partii Menachema Begina, któremu powierzono misję utworzenia rządu²². Nowy gabinet oparty na koalicji ugrupowań prawicowych i religijnych stanął przed koniecznością zdefiniowania stanowiska wobec amerykańskiej inicjatywy pokojowej na Bliskim Wschodzie. Zasadniczą kwestią było określenie przyszłości i statusu terytoriów okupowanych oraz perspektywy izraelskiej akcji osadniczej²³.

ródlę sporów wewnątrz ekipy rządzącej w Izraelu była ewentualność ustępstw terytorialnych na rzecz Arabów stanowiących cenę za pokój, której towarzyszył historyczno-religijny dyskurs dotyczący prawa Żydów do Ziemi Świętej.

Ostatecznie, przedstawione Amerykanom w trakcie lipcowej (19–20 lipca 1977 roku) wizyty premiera Begina w Waszyngtonie stanowisko strony izraelskiej, w związku z planowanymi negocjacjami, zakładało:

- odbycie sesji inauguracyjnej z udziałem Izraela, Egiptu, Jordanii i Syrii, z możliwością udziału Libanu;
- utworzenie komisji mieszanych, celem wypracowania porozumienia pokojowego;
- uroczyste podpisanie traktatu pokojowego na końcowej sesji plenarnej²⁴.

Przewidywano również sytuację, w której państwa arabskie będą nalegały na włączenie do negocjacji przedstawicieli OWP. Ponieważ udział

²¹ D. Bensimon, E. Errera, *Arabowie i Żydzi. Historia współczesnego Izraela*, Warszawa 2000, s. 103.

²² Dane za: „Statistical Abstract of Israel” 1986, nr 37, s. 515.

²³ Por.: M. Dayan, *Breakthrough. A Personal Account of the Egypt-Israel Peace Negotiations*, New York 1981, s. 20.

²⁴ T. Bartkowski, *Warunki...*, s. 51.

członków organizacji uważanej przez Izrael za terrorystyczną był wykluczony, zadaniem amerykańskiej dyplomacji miało być ustalenie składów komisji bilateralnych w poszczególnych krajach i rezygnacja z obrad plenarnych.

Abstrahując od propozycji proceduralnych, premier Begin przedłożył plany izraelskiego rządu w kwestii terytorium, uwzględniające:

- 1) gotowość do „istotnego wycofania się” z Półwyspu Synaj, z wyłączeniem Zatoki Akaba oraz Szarm el-Szejk;
- 2) możliwość częściowego wycofania się ze Wzgórz Golan;
- 3) utrzymanie i włączenie w granice żydowskiego państwa Zachodniego Brzegu Jordanu i Strefy Gazy²⁵.

Niechętny stosunek Izraelczyków do wszelkich cesji terytorialnych, wraz z wykluczeniem rozmów z przedstawicielami OWP, skłoniły Vance'a do podjęcia zabiegów, mających nakłonić izraelski rząd do „uelastycznienia” stanowiska²⁶. Równorzędnym celem Amerykanów było wykorzystanie woli dialogu ze strony prezydenta Egiptu Anwara Sadata dla rozwoju procesu pokojowego, a zarazem umocnienia amerykańskich wpływów nad Nilem.

Po szeregu rozmów amerykańsko-radzieckich, 1 października 1977 roku wypracowano treść wspólnego oświadczenia Waszyngtonu i Moskwy w sprawie regulacji stosunków arabsko-izraelskich. Stwierdzono w nim, że „winny zostać rozwiązane wszystkie problemy, w tym kluczowe zagadnienia, jak wycofanie izraelskich wojsk z terytoriów okupowanych od czasu konfliktu z 1967 roku, rozwiązanie problemu palestyńskiego wraz z zapewnieniem praw narodowi palestyńskiemu, położenie kresu stanowi wojny i ustanowienie normalnych pokojowych stosunków na gruncie wzajemnego uznania zasad suwerenności, integralności terytorialnej i politycznej niezależności”²⁷. Ponadto osiągnięto kompromis, wskazując grudzień 1977 roku, jako najpóźniejszą datę wznowienia konferencji w Genewie. Wbrew dotychczasowym zabiegom administracji amerykańskiej zmierzającym do ograniczenia wpływu Moskwy na proces pokojowy, w oświadczeniu znalazł się zapis mówiący o przewodnictwie amerykańsko-radzieckim w genewskich obradach.

Negatywne stanowisko izraelskiego rządu wobec oświadczenia wykluczyło powodzenie inicjatywy pokojowej pod patronatem amerykań-

²⁵ Ibidem, s. 51–52, na podstawie: „Izwiestia” z 24 lipca 1977 r.

²⁶ K. W. Stein, *Heroic...*, s. 208–211.

²⁷ Cyt. za: „Trybuna Ludu” z 3 października 1977 r.

sko-radzieckim. Zasadniczy sprzeciw Izraelczyków budziła kwestia udziału przedstawicieli narodu palestyńskiego, utożsamianych przez ZSRR z reprezentantami OWP, w konferencji genewskiej. Obawy Begin pogłębiała, potwierdzona przez Waszyngton i Moskwę, konieczność powrotu do granic sprzed „wojny sześciodniowej”. Strona izraelska krytycznie oceniała także radzieckie zaangażowanie, grożące wzmocnieniem arabskiej pozycji negocjacyjnej. Dyplomatyczne zabiegi izraelskiego ministra spraw zagranicznych Mosze Dajana w trakcie wizyty w Waszyngtonie doprowadziły do zdystansowania się Białego Domu od oświadczenia z 1 października 1977 roku. Jednak już podczas spotkań Dajana z prezydentem Carterem, sekretarzem stanu USA Vance'em i doradcą do spraw bezpieczeństwa Zbigniewem Brzezińskim osiągnięto kompromis w sprawach proceduralnych, związanych z mającą się odbyć konferencją. Podstawę wypracowanego tzw. dokumentu roboczego, stanowił powrót do lansowanej przez Izrael koncepcji całkowitego wykluczenia reprezentantów OWP z udziału w negocjacjach pokojowych. W amerykańsko-izraelskim oświadczeniu dopuszczono jedynie udział przedstawicieli narodu palestyńskiego w ramach delegacji arabskiej. Plany związane z organizacją prac w obrębie grup roboczych, na życzenie Izraelczyków, nie uwzględniały odrębnych rozmów z Palestyńczykami na temat przyszłości Strefy Gazy i Zachodniego Brzegu Jordanu. Sugerowano jedynie możliwość negocjacji czterostronnych z udziałem Izraelczyków, Jordańczyków, Egipcjan i Palestyńczyków. Różnice w interpretacji treści rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 242 i 338, pozwoliły żydowskiemu państwu na uniknięcie warunków wstępnych, związanych z dowiedzeniem gotowości do ustępstw terytorialnych na rzecz Arabów.

Przygotowanie w październiku 1977 roku dwóch różniących się od siebie oświadczeń, prowokowało pytanie o kierunek amerykańskiej polityki zagranicznej na Bliskim Wschodzie.

W telewizyjnym wystąpieniu z 16 października 1977 roku Vance, mówiąc o priorytetach amerykańskiej dyplomacji wymienił – obok porozumienia ograniczającego zbrojenia strategiczne i zażegnanie widma wojny na południu Afryki – potrzebę osiągnięcia porozumienia pokojowego w konflikcie arabsko-izraelskim²⁸.

Sprzeczne sygnały płynące z Białego Domu osłabiły w stolicach państw arabskich wiarygodność amerykańskich intencji, a także pogorszyły stosunki

²⁸ T. Bartkowski, *Warunki...*, s. 45, na podstawie: „Trybuna Ludu” z 18 października 1977 r.

z Izraelem. Przykładem nieporozumień między Tel Awiwem a Waszyngtonem było amerykańskie poparcie dla rezolucji potępiającej izraelską politykę osadniczą na terytoriach okupowanych.

Tymczasem fiasko zabiegów zmierzających do wznowienia genewskich obrad wykorzystał prezydent Egiptu, przejmując inicjatywę i ujawniając wolę podróży do Izraela. Bezprecedensowa wizyta egipskiego przywódcy w Jerozolimie w dniach 19–21 listopada 1977 roku oznaczała definitywny kres „wahadłowej dyplomacji” Kissingera²⁹. „Nie było już «małych kroków» do podejmowania, pozostały skomplikowane problemy Synaju, Zachodniego Brzegu Jordanu, Wzgórz Golan, Jerozolimy i ogólniej, sprawa pokoju i bezpieczeństwa Izraela”³⁰. W obliczu niepowodzeń dotychczasowych negocjacji, opartych na wypracowywaniu porozumień w sprawach drugorzędnych, podjęto decyzję o zmianie formuły rozmów pokojowych. Izraelskie dążenie do negocjowania odrębnych układów z poszczególnymi państwami arabskimi uzyskało aprobatę Kairu. Doświadczenia trzydziestu lat trwania konfliktu dowiodły konieczności osiągnięcia kompromisu w sprawach zasadniczych, jako podstawy normalizacji stosunków izraelsko-arabskich.

Jerozolimska wizyta prezydenta Sadata, choć jak informowano w oficjalnych komunikatach, nie przyniosła wymiernych efektów, to okazała się wstrząsem dla świata arabskiego i spotkała się z falą krytyki w regionie. Wyrazem sprzeciwu wobec egipskiej polityki było zerwanie przez Syrię, Algierię, Irak, Libię, Ludowo-Demokratyczną Republikę Jemenu (Jemen Południowy) i OWP oficjalnych stosunków z Egiptem oraz utworzenie Frontu Oporu i Stanowczości³¹. W wymiarze symbolicznym, podróż arabskiego prezydenta do żydowskiego państwa była przełamaniem istniejącego na Bliskim Wschodzie tabu. Spotkanie na najwyższym szczeblu miało charakter bezprecedensowy i było dowodem rzeczywistej woli dialogu ze strony Egipcjan. Wbrew stanowisku pozostałych państw arabskich, prezydent Egiptu kontynuował inicjatywę pojednawczą, proponując zorganizowanie spotkania w Kairze, z udziałem Sekretarza Generalnego ONZ Kurta Waldheima, przedstawicieli wielkich mocarstw oraz Jordańczyków, Syryjczyków, Palestyńczyków i Izraelczyków.

²⁹ Por.: S. Touval, *The Peace...*, s. 286.

³⁰ Cyt. za: Z. Brzeziński, *Wspomnienia...*, s. 79.

³¹ M. Gąsiewski, *Zmiany w polityce zagranicznej Egiptu*, „Sprawy Międzynarodowe” 1983, z. 5, s. 57.

Bojkot kairskiego spotkania ze strony ZSRR i państw arabskich pogłębił przeświadczenie Izraelczyków i Egipcjan o potrzebie rozmów dwustronnych. Na trwającym w dniach 25–26 grudnia 1977 roku w Ismailiji drugim spotkaniu egipsko-izraelskim na najwyższym szczeblu podjęto decyzje proceduralne, zakładające powołanie dwóch komisji: politycznej i wojskowej³². Pracujące w styczniu 1978 roku pod kierownictwem ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony zespoły negocjatorów i ekspertów, doprowadziły do zdefiniowania rozbieżności. Egipskie oczekiwania całkowitego wycofania oddziałów Cahal z Półwyspu Synaj, kolidowały z izraelską wolą utrzymania niektórych osiedli żydowskich wraz z prawem do ich obrony. W opublikowanym 16 stycznia 1978 roku wywiadzie dla tygodnika „Newsweek” premier Begin stwierdził, że Żydzi mieli „pełne i bezwarunkowe” prawo do „nabywania ziemi i osiedlania się w Judei, Samarii (tzn. na Zachodnim Brzegu Jordanu) i Gazie” oraz do utrzymania i obrony izraelskich enklaw na Synaju³³.

W początkach 1978 roku powściągliwość prezydenta Cartera wobec udziału w negocjacjach egipsko-izraelskich na najwyższym szczeblu ustąpiła miejsca intensywnym rozmowom z Sadatem i Beginem³⁴. W przeciwieństwie do prezydenta Egiptu, izraelski premier nie wzbudził sympatii Cartera. Osobiste zaangażowanie amerykańskiego prezydenta, w okolicznościach braku realnej perspektywy regulacji konfliktu bliskowschodniego, niosło ryzyko politycznej klęski. Szczególny niepokój dyplomatów amerykańskich budziło konsekwentne stanowisko izraelskiego premiera, sprzeciwiającego się wszelkim cesjom terytorialnym i kontynuującemu akcję osadniczą na terytoriach okupowanych. Brak woli dialogu ze strony Izraelczyków był źródłem rozgoryczenia prezydenta Egiptu, który w trakcie lutowych negocjacji na terenie Stanów Zjednoczonych zagroził zerwaniem rozmów³⁵. Postępowanie izraelskiego rządu deprecjonowało sens jerozolimskiej wizyty Sadata i narażało egipskiego przywódcę na ataki ze strony świata arabskiego.

Przede wszystkim brak pozytywnych efektów zagrażał politycznej przyszłości Sadata, który w obliczu klęski separatystycznych negocjacji

³² E. Weizman, *The Battle for Peace*, New York 1981, s. 121–134. Por.: J. Carter, *Keeping Faith. Memoirs of a President*, New York 1982, s. 300.

³³ Cyt. za: J. Piotrowski, *Izrael a kwestia uregulowania konfliktu bliskowschodniego*, „Sprawy Międzynarodowe” 1978, z. 9, s. 89.

³⁴ Por.: S. Touval, *The Peace...*, s. 293.

³⁵ Z. Brzeziński, *Wspomnienia...*, s. 233.

z Izraelem, mógł stać się animatorem rozwiązania siłowego. Pytanie o przyszłość stosunków egipsko-izraelskich zyskało na znaczeniu wraz z przewidywanym wpływem terminu ważności układu o rozdzieleniu wojsk na Synaju, który mimo że nie został uwzględniony w umowie, obowiązywać miał do października 1978 roku³⁶.

Obawiając się konsekwencji upadku inicjatywy Sadata, Amerykanie wystąpili z propozycją negocjacji z udziałem Izraelczyków i Egipcjan. Na zaproszenie prezydenta USA Cartera, 5 września 1978 roku w Camp David w stanie Maryland zagościły trzy zespoły negocjatorów. Wśród gospodarzy rolę mediatorów pełnili prezydent Carter, sekretarz stanu Vance, wiceprezydent Mondale i doradca do spraw bezpieczeństwa Brzeziński.

Wybór letniej rezydencji amerykańskich prezydentów nie był decyzją przypadkową. Zasadniczym atutem lokalizacji rozmów na terenie Stanów Zjednoczonych była „skuteczniejsza kontrola nad organizacją informacji”³⁷.

Zasadnicze cele przyświecające obradom sprowadzały się w przypadku Egipcjan do odzyskania Półwyspu Synaj i zacieśnienia współpracy ze Stanami Zjednoczonymi. Kluczową przesłanką izraelskiego udziału w rozmowach było pragnienie zawarcia separatystycznego układu z Egiptem, potwierdzającego podmiotowość prawną międzynarodową żydowskiego państwa, przy równoczesnym odroczeniu problemu terytoriów okupowanych. W obawie przed naciskami, izraelski premier zaproponował Egipcjanom dialog bez udziału Amerykanów. Kategorie sprzeciwu prezydenta Sadata wobec prób ograniczenia roli amerykańskich pośredników wykluczył powodzenie planów Begin.

Uczestniczący w naradach i opracowujący dokumenty mediatorzy świadomi byli konsekwencji niepowodzenia negocjacji w Camp David. Ewentualna porażka zaszkodziłaby Carterowi i Sadatowi, a zarazem nie wpłynęłaby na sytuację polityczną prawicowego premiera Begin. Zerwanie rozmów pozwoliłoby Izraelowi na odroczenie formalnego uregulowania statusu terytoriów okupowanych i odsunięcie niepopularnych decyzji w sprawie likwidacji osiedli żydowskich.

³⁶ T. Bartkowski, *Amerykański model pokoju na Bliskim Wschodzie*, „Sprawy Międzynarodowe” 1979, z. 5, s. 31.

³⁷ Cyt. za: Z. Brzeziński, *Wspomnienia...*, s. 240. Por.: W. Quandt, *Camp David. Peacemaking and Politics*, Washington 1986, s. 145–146.

Po mozolnych negocjacjach, 17 września 1978 roku odbyła się w Białym Domu ceremonia podpisania dokumentów zawierających ogólne wytyczne ustanowienia pokoju na Bliskim Wschodzie oraz fundamenty egipsko-izraelskiego traktatu pokojowego³⁸.

Porozumienie z Camp David zatytułowane „Ramy dla Pokoju na Bliskim Wschodzie” było kompromisem w kwestii podstawy prawnej przyszłego arabsko-izraelskiego układu pokojowego³⁹. Kluczową rolę przyznano zapisom rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 242 oraz 338, utrzymanym w duchu Karty ONZ, odwołującej się do respektowania suwerenności i integralności terytorialnej oraz politycznej niezależności stron konfliktu. Przywoływano również art. 33 Karty ONZ, wzywający do pokojowego regulowania sporów i konfliktów międzynarodowych, jako preferowanej alternatywy dla groźby lub użycia siły. W preambule zwrócono uwagę na konieczność istnienia bezpiecznych i uznanych granic, będących motorem pojednania na Bliskim Wschodzie. Wizja regulacji kwestii Zachodniego Brzegu Jordanu oraz Strefy Gazy przewidywała udział w negocjacjach reprezentantów Egiptu, Jordanii i Izraela oraz przedstawicieli ludności palestyńskiej.

Przyszłe rozmowy pokojowe zaplanowano w trzech etapach. Zadaniem kluczowym pierwszej fazy rozmów było osiągnięcie porozumienia przejściowego przy współudziale strony egipskiej, jordańskiej i izraelskiej, obejmującego wycofanie izraelskich wojsk okupacyjnych oraz wybór palestyńskich władz samorządowych. Czas wycofania izraelskich oddziałów i administracji cywilnej uzależniono od przeprowadzenia wolnych wyborów, jako warunku koniecznego dla przekazania pełni autonomii mieszkańcom Strefy Gazy i Zachodniego Brzegu Jordanu. Równocześnie uzasadniono charakter przejściowy porozumienia, wyznaczając nieprzekraczalny okres pięciu lat jego obowiązywania.

W drugim etapie przedstawiciele Egiptu, Jordanii i Izraela mieli ustalić procedury utworzenia władz samorządowych, zakres ich kompetencji oraz odpowiedzialności. Dopuszczono również możliwość udziału w rozmowach Palestyńczyków. Na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego planowano postawić oddziały lokalnej policji rekrutujące się z ludności miejscowej i ustanowić mieszane izraelsko-jordańskie patrole wojskowe w rejonach przygranicznych. Położono również nacisk na konieczność

³⁸ Szerzej na ten temat: E. Weizman, *The Battle for Peace*, New York 1981, s. 340 i n.

³⁹ Treść porozumienia: H. Jamsheer, *Konflikt...*, s. 212–215.

stałej łączności lokalnej policji z oddelegowanymi oficerami izraelskimi, egipskimi i jordańskimi.

Powstanie władz samorządowych miało być równoznaczne z rozpoczęciem pięcioletniego okresu przejściowego, w trakcie którego należało uregulować status terytoriów palestyńskich oraz doprowadzić do zawarcia izraelsko-jordańskiego układu pokojowego. W celu osiągnięcia kompromisu w sprawie przyszłości Zachodniego Brzegu Jordanu i Strefy Gazy, w negocjacjach zorganizowanych nie później niż po upływie trzech lat od zainicjowania okresu przejściowego, winni partycypować przedstawiciele wszystkich czterech stron w ramach specjalnej komisji. Analogicznie, w pracach nad traktatem pokojowym mieli uczestniczyć wysłannicy jordańscy i izraelscy, przy współudziale delegatów z Zachodniego Brzegu Jordanu i Strefy Gazy. Konkluzje prac powiązanych ze sobą komisji, osadzone na gruncie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 242, nie mogły dyskryminować praw narodu palestyńskiego.

Ponieważ umiejętnie odkładano regulację problemu uchodźców palestyńskich, jedyny zapis odnoszący się do tej sprawy zawierał lakoniczną deklarację egipsko-izraelskiej współpracy w celu szybkiego, trwałego i sprawiedliwego rozwiązania. Podobnie potraktowano problem statusu Jerozolimy, w odniesieniu do której nie istniały żadne punkty zbieżne w planach obu stron⁴⁰.

Istotę dokumentów zaakceptowanych w Camp David stanowiły uzgodnienia egipsko-izraelskie, które miały stworzyć kanon dla regulacji stosunków arabsko-izraelskich. W trakcie trzech miesięcy od daty podpisania „Ram dla Pokoju na Bliskim Wschodzie”, strony zobowiązały się do zawarcia układu pokojowego, kończącego stan wojny między oboma państwami i prowadzącego do nawiązania stosunków dyplomatycznych. Zgodnie z treścią porozumień, przedstawiciele Egiptu i Izraela, zapowiedzieli podjęcie wysiłków zmierzających do pełnego uznania i zniesienia bojkotu ekonomicznego.

Niedługo po uzgodnieniach w Camp David, za które Anwar Sadat i Menachem Begin 10 grudnia 1978 roku uhonorowani zostali Pokojową Nagrodą Nobla, stosunki egipsko-izraelskie ponownie znalazły się w impasie. Wbrew deklaracjom animatorów pojednania, nie udało się do 17 grudnia 1978 roku podpisać układu pokojowego. Obawiający się zaprzepaszczenia dotychczasowych wysiłków mediacyjnych prezydent USA podjął decyzję o udaniu się w marcu 1979 roku na Bliski Wschód.

⁴⁰ S. Touval, *The Peace...*, s. 310–311.

W trakcie rozmów Carter zagwarantował żydowskiemu państwu ciągłość dostaw ropy naftowej, wymógł na Izraelczykach zgodę na priorytetowe potraktowanie problemu Strefy Gazy oraz otrzymał obietnicę Egipcjan w sprawie wymiany ambasadorów w ciągu dziewięciu miesięcy od daty zawarcia porozumienia pokojowego⁴¹. Aprobata prezydenta Sadata dla efektów amerykańskiego pośrednictwa, oznaczała likwidację przeszkód uniemożliwiających zawarcie układu pokojowego.

Na mocy egipsko-izraelskiego traktatu pokojowego podpisanego 26 marca 1979 roku w Waszyngtonie, oba państwa zakończyły trwający od 1948 roku stan wojny i znormalizowały stosunki, a Izrael zobowiązał się do wycofania z Półwyspu Synaj⁴². Uzgodniono, że stałą granicą będzie granica biegnąca między Egiptem a byłym mandatowym terytorium Palestyny. W obawie przed ewentualnymi incydentami w rejonach przygranicznych zaakceptowano koncepcję stref zdemilitaryzowanych. Ponadto zdecydowano się na udział sił i obserwatorów ONZ.

Układ pokojowy zawierał także gwarancje swobody żeglugi przez Kanał Sueski, oparte na Konwencji Konstantynopolińskiej z 1888 roku, kończąc tym samym dyskryminacyjną praktykę Egiptu w stosunku do statków przywożących i wywożących towary z izraelskich portów. W sprawie Zatoki Akaba i Cieśniny Tirańskiej strony porozumienia zobowiązały się uznać je za międzynarodowe szlaki wodne, otwarte dla wszystkich zainteresowanych państw, na których obowiązuje niezagrożona wolność żeglugi i przelotów.

Zawarcie przez Egipt pokoju z Izraelem spowodowało jego izolację w świecie arabskim. Decyzją pozostałych państw skupionych w LPA Egipt został zawieszony w prawach członkowskich, a siedzibę organizacji przeniesiono z Kairu do Tunisu. Zalecono również zerwanie stosunków dyplomatycznych z Egiptem oraz wykluczenie go z wszystkich organizacji arabskich. Państwa skupione we Froncie Oporu i Stanowczości domagały się uznania USA za wroga Arabów i uderzenia w amerykańskie interesy w regionie Bliskiego Wschodu⁴³.

Trudności ujawnione w trakcie wprowadzania postanowień waszyngtońskich nie umniejszały znaczenia dialogu egipsko-izraelskiego, w którego konsekwencji 26 stycznia 1980 roku nastąpiła normalizacja stosunków

⁴¹ Z. Brzeziński, *Wspomnienia...*, s. 272.

⁴² Treść układu: *The Arab...*, s. 218–242.

⁴³ M. Mounayer, J. Piotrowski, *Sytuacja na Bliskim Wschodzie po traktacie izraelsko-egipskim*, „Sprawy Międzynarodowe” 1980, z. 7–8, s. 109.

dwustronnych, a 18 lutego 1980 roku miało miejsce symboliczne otwarcie ambasady izraelskiej w Kairze⁴⁴.

Amerykański model pokoju na Bliskim Wschodzie, ewoluujący od kissingerowskich „małych kroków” do separatystycznych porozumień w Camp David służyć miał regulacji konfliktu arabsko-izraelskiego i umacnianiu wpływów Waszyngtonu. Zgodnie z wystąpieniem prezydenta USA z 23 stycznia 1980 roku, (będącym fundamentem „doktryny Cartera”), „każda próba podjęta przez jakąkolwiek siłę zewnętrzną w celu zapewnienia sobie kontroli nad rejonem Zatoki Perskiej miała być traktowana, jak atak na żywotne interesy Stanów Zjednoczonych”, a tym samym „zostać odparta wszelkimi niezbędnymi środkami, łącznie z użyciem siły zbrojnej”⁴⁵.

Tymczasem rezygnacja z tradycji naseryzmu nie przydała sympatii prezydenturze Sadata w stosunkach wewnętrznych. Sprzeciw naserystów i Stowarzyszenia Braci Muzułmanów wobec pojednania z Izraelem, doprowadził do tragicznego w skutkach zamachu na egipskiego prezydenta.

Śmierć Sadata 6 października 1981 roku była ciosem dla zwolenników procesu pokojowego. Kontynuacja separatystycznej polityki w stosunku do Izraela uzależniona została od woli nowego politycznego kierownictwa Egiptu.

Summary

An American model of peace in the Middle East, which evolved from Kissinger's 'little steps' to the separatist agreements of Camp David, was to serve the purpose of regulating the Arab-Israeli conflict and strengthening Washington's influence. In the address delivered on January 23, 1980 (that provided the foundation for the so called 'J. Carter doctrine') the US President said that every "attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America" and thus it "will be repelled by any means necessary, including military force". The abandonment of the Nasserian tradition did not help A. Sadat to win supporters in internal matters. The protest of Nasserists and the Association of Muslim Brothers against the reconciliation with Israel resulted in a tragic attack against the Egyptian president. A. Sadat's death on October 6, 1981 was a blow for the advocates of the peace process. Whether to continue the separatist policy towards Israel or not was up to the will of the new political authorities in Egypt.

⁴⁴ „Le Monde” z 19 lutego 1980 r.

⁴⁵ Cyt. za: W. Szymborski, *Bliskowschodnia polityka wielkich mocarstw w latach osiemdziesiątych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1986, z. 1, s. 12, na podstawie: „Le Monde” z 25 stycznia 1980 r.