

---

## Izraelsko-palestinski sukob: strategije i akteri

---

DEAN SAVIĆ\*

### *Sažetak*

Uslijed postojanja niza otvorenih političkih i drugih pitanja sukobi na Bliskom istoku ne prestaju već više od pola stoljeća. Mali su izgledi da sukobljene strane u dogledno vrijeme postignu kompromis kojim će biti zadovoljeni njihovi suprotni interesi. U prilog takvom zaključku govore njihove suprotstavljene strategije, te dosadašnji neučinkovit angažman međunarodne zajednice u posredovanju prigodom rješavanja palestinskog pitanja. Analizom uloga značajnijih međunarodnih subjekata i strategija sukobljenih strana, a sve u svjetlu postojanja neriješenih demografskih, socijalnih, ekonomskih, teritorijalnih i drugih interesa, dolazi se do zaključka da je upitno koliko će sukobljene strane biti sposobne same okončati sukob bez odlučujućeg angažmana Sjedinjenih Američkih Država i ravnomjernog pritiska na obje sukobljene strane.

*Ključne riječi:* Bliski istok, izraelsko-palestinski sukob, SAD, EU, Rusija

### *1. Uvod*

Bliski istok jedna je od najtrusnijih regija u svijetu te kao takva privlači veliku pozornost političara, znanstvenika, medija i šire javnosti. Na tome području postoji niz otvorenih političkih i drugih pitanja, koja su izbila u prvi plan nakon stvaranja Izraela. Izraelsko-palestinski sukobi ne prestaju već više od pola stoljeća, a mogu se promatrati kroz prizmu više međusobno isprepletanih dimenzija.

Borba dvaju naroda ima svoje povijesne korijene, a motivirana je demografskim, socijalnim, ekonomskim, teritorijalnim i drugim interesima. Suprotni interesi doveli su do izbijanja arapsko-izraelskih ratova, izraelskih

---

\* Dean Savić, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske. Stavovi izneseni u radu ne predstavljaju službeno stajalište institucije u kojoj autor radi.

vojnih intervencija, te palestinske oružane borbe i terorizma. Unatoč nesagledivim posljedicama izraelsko-palestinskog sukoba, nezadovoljeni interesi otežavaju konačno rješenje palestinskog pitanja. Neprekidna borba rezultirala je velikim brojem palestinskih izbjeglica, što zajedno s problemom židovskih doseljenika na okupiranim područjima te izraelskim teritorijalnim pretenzijama predstavlja glavnu prepreku na putu ka konačnom završetku sukoba. S tim u svezi neizvjesno je mogu li postojeće strategije sukobljenih strana osigurati postizanje zacrtanih ciljeva, te može li međunarodna zajednica u okviru postojećih mehanizama i odnosa snaga odlučnije utjecati na okončanje sukoba.

## 2. Izraelska strategija

Osnovna izraelska strategija u sukobu s Palestincima je održavanje *statusa quo*. Izraelski izborni sustav predviđa izborni prag od jedan posto osvojenih glasova, što rezultira vrlo šarolikom i nestabilnom političkom scenom. U takvim uvjetima nijedna politička opcija ne može bez većih problema u pregovorima s Palestincima pristati na kompromise koji bi bili štetniji za Izrael od postojećeg stanja stvari. Čak i u trenucima kada se postigne određeni sporazum, radikalne snage čine sve kako bi zaustavile njegovu implementaciju jer bi ona stvorila uvjete za lakše postizanje konačnog rješenja palestinskog pitanja.

Održavanje *statusa quo* nije samo sebi svrha, nego se uklapa u širu izraelsku strategiju kojoj je osnovni cilj nametnuti uvjete koje će palestinska strana na kraju morati prihvatiti. Takav pristup problemu, uz neprihvatanje obvezujućih rezolucija UN-a, moguć je zahvaljujući izraelskoj vojnoj premoći i poziciji regionalne supersile, koja ima vjernog saveznika u najmoćnijoj državi svijeta, SAD-u. Premoć na svim poljima omogućava Izraelu da nizom mjera kontinuirano slabi palestinsku stranu, što u konačnici može prisiliti Palestince da prihvate nametnute im »kompromise«. Akcije protiv palestinskog terorizma u vidu vojnih intervencija na okupiranim područjima služe baš toj svrsi. One su osvetničke naravi i u pojedinim segmentima usmjerene prema legitimnim institucijama Palestinske samouprave i cjelokupnom palestinskom narodu. Apatija, gubitak morala i podjele među Palestincima stanja su koja je neprekinutim vojnim pritiscima moguće postići, a s oslabljenom palestinskom stranom bit će vjerojatno lakše pregovarati o konačnom rješenju palestinskog pitanja.

Izraelci se također nadaju odlasku palestinskog čelnika Jasera Arafata s političke scene. U prošlosti ga se pokušavalo fizički ukloniti, a tijekom posljednjih godina i prisiliti na odlazak u egzil. Najnovija strategija usmjerena je prema njegovoj političkoj marginalizaciji. Cilj takve politike je stvaranje uvjeta za jačanje umjerenije palestinske struje i dolazak na vlast kooperativnijeg palestinskog vodstva s kojim će bit lakše postignut konačni mirovni spora-

zum. Izrael je pri tome svjestan da u potpunosti mora oslabiti, ili čak ukloniti palestinske militantne snage jer bi se, u slučaju da one preuzmu vodstvo, strategija uklanjanja Jasera Arafata mogla pokazati kontraproduktivnom.

Nadalje, kada se razmišlja o interesima i strategijama sukobljenih strana, nameće se zaključak prema kojemu postizanje konačnog mirovnog sporazuma nije moguće, budući da se minimalni ciljevi dviju strana ne preklapaju. Maksimalni cilj pojedinih palestinskih skupina je stvaranje neovisne države na cjelokupnom području Palestine. Stoga je pitanje u kojoj je mjeri Izrael doista spreman dopustiti stvaranje bilo kakve palestinske države, jer samim time vjerojatno ne bi bio riješen problem palestinskog terorizma. Ukoliko izraelska politička elita prihvati takvo stanje stvari, strategija održavanja postojećeg stanja mogla bi se produljiti unedogled. To potvrđuje i ponašanje izraelskih vlasti nakon što im je u svibnju 2003. nametnut novi međunarodni mirovni plan koji nisu iskreno prihvatile, niti su suzdržanim i strpljivim ponašanjem olakšale njegovu provedbu.

### *3. Palestinska strategija*

Teško je govoriti o jedinstvenoj palestinskoj strategiji u sukobu s Izraelom. Sve palestinske organizacije i ideološke opcije uglavnom su podijeljene na tri glavne struje. Iako im je osnovni cilj zajednički (stvaranje neovisne palestinske države), one se razlikuju po metodama djelovanja i opsegu postavljenih ciljeva. Povremeno surađuju jedna s drugom, no jedna od temeljnih značajki njihovih odnosa je suparništvo. To je do sada rezultiralo čestim sukobima. U posljednje vrijeme, međutim, uočljiv je veći stupanj solidarnosti, snošljivosti i kooperativnosti, što je rezultat jačanja svijesti da međusobne borbe neizbježno slabe palestinsku poziciju.

Glavna palestinska struja okupljena unutar PLO-a službeno nastupa s kombiniranom strategijom diplomatskih pritisaka, ustupaka i inicijativa, pozivanja na pravdu i međunarodno pravo, te osuda primjene terorističkih metoda uz isticanje prava na otpor izraelskoj okupaciji kroz oružane i neoružane oblike borbe. U isto vrijeme militantni ogranci pojedinih članica PLO-a aktivno sudjeluju u nemirima, izvode gerilske, te povremeno i terorističke napade na izraelske mete. Palestinske službe sigurnosti, ovisno o okolnostima, toleriraju ili pomažu takve aktivnosti, ali – kada je to nužno ili svrsishodno – represivnim metodama nastoje zaustaviti terorističke napade radikalnih skupina. Službena palestinska struja svjesna je da oružanim metodama ne može poraziti Izrael, ali kombiniranim pritiscima i traženjem potpore od međunarodne zajednice nastoji ostvariti što je moguće povoljnije uvjete za konačno rješenje palestinskog pitanja. Najznačajniji predstavnik ove struje je Fatah.

Rejeksionističkoj palestinskoj struji pripadaju organizacije koje generalno ne podupiru mirovne pregovore, ali ovisno o situaciji i postignutim dogo-

vorima djeluju u skladu sa službenom palestinskom politikom ili protivno njoj. U trenucima kada dođe do većih razmimoilaženja s glavnom palestinskom strujom ili zaoštrevanja sukoba s Izraelom, te snage počinju djelovati samostalno, i gerilskim i terorističkim napadima nastoje nanijeti protivniku što je moguće veću štetu. Do slabljenja ili prestanka tih napada dolazi tek kada oni postanu kontraproduktivni, ili kad to postane nužno uslijed pojačavanja intenziteta izraelskih operacija na okupiranim područjima. Glavni predstavnik ove struje je Narodna fronta za oslobođenje Palestine.

Trećoj palestinskoj struji pripadaju islamske fundamentalističke organizacije koje nastupaju kao trajna opozicija palestinskim vlastima. Njihova strategija obuhvaća široku lepezu legitimnih političkih, vjerskih i socijalnih aktivnosti s ciljem jačanja pozicija u palestinskom narodu, te izvođenje gerilskih i terorističkih napada radi zaustavljanja mirovnog procesa i eskalacije oružanih sukoba. Konačni cilj je uništenje Izraela i stvaranje palestinske države na cjelovitom teritoriju Palestine. Ova struja u novije vrijeme dopušta mogućnost stvaranja palestinske države na znatno užem području, te je sukladno tome prilagođivala svoje aktivnosti u trenucima kada je bilo izgledno postizanje konačnog sporazuma. Međutim, to je po svemu sudeći privremen taktički potez. Vjerojatno je da će nakon eventualnog formiranja palestinske države ove organizacije nastaviti s oružanim aktivnostima ukoliko za to bude i najmanje prigode. Predstavnici ove struje su Hamas i frakcije Palestinskog islamskog džihada.

Nakon što je Izrael uz pomoć SAD-a pokušao marginalizirati palestinskog čelnika Jasera Arafata inzistirajući na izboru novoga palestinskog premijera s izvršnim ovlastima, došlo je do nesuglasica između Jasera Arafata i novog premijera Mahmuda Abbasa. Nakon Abbasove ostavke u rujnu 2003. i njegov nasljednik Ahmed Korei suočio se s istim problemima pri preuzimanju nadzora nad službama sigurnosti. Palestinski čelnik nastojao je zadržati određeni utjecaj, a novoimenovani premijeri nisu željeli prihvatiti funkciju bez mogućnosti kontrole palestinskih vlasti. Na kraju je postignut kompromis, te je Jaser Arafat, kao vrhovni zapovjednik palestinskih snaga i glavni palestinski pregovarač, zadržao utjecaj i mogućnost odlučivanja. Time je pokušaj njegove marginalizacije tek djelomično uspio. Odmah nakon preuzimanja funkcije Mahmud Abbas, i kasnije Ahmed Korei, u sklopu novog međunarodnog mirovnog plana pokušali su nagovoriti palestinske militantne skupine na prekid vatre. Međutim, i oni su odlučili izbjegavati konflikte s Hamasom i drugim skupinama svjesni da bi represivan pristup najvjerojatnije doveo do obnove međusobnih sukoba i daljnjeg slabljenja palestinskog položaja.

## 4. Uloga značajnijih međunarodnih subjekata

### 4.1. Uloga Ujedinjenih naroda

Napori međunarodne zajednice u rješavanju palestinskog pitanja nisu se pokazali učinkovitima. Zbog same prirode UN-a i paralizirajućeg instituta veta, na koji imaju pravo stalne članice Vijeća sigurnosti, ova organizacija nije u mogućnosti poduzeti odlučnije korake u smjeru konačnog rješavanja problema. Drugim riječima, ne postoji konsenzus unutar UN-a na temelju kojega bi bilo moguće poduzeti konkretnije akcije s ciljem prisiljavanja sukobljenih strana da dosljedno provedu obvezujuće rezolucije Vijeća sigurnosti.

Politika UN-a u vezi s rješavanjem palestinskog pitanja gotovo isključivo se temelji na donošenju rezolucija, pri čemu ne postoji politička volja da se sukobljenim stranama nametne njihova provedba. U novije vrijeme Vijeće sigurnosti UN-a nije u stanju čak ni donijeti obvezujuću rezoluciju odlučnijeg tona. Tako je 15. prosinca 2001. na glasovanje stavljena rezolucija koja je osuđivala terorističke napade, ciljane ubojstva, pretjeranu uporabu sile i uništavanje imovine, te predviđala uspostavu međunarodnog promatračkog mehanizma na Zapadnoj obali i u pojasu Gaze. Međutim, rezolucija nije usvojena zbog veta SAD-a.<sup>1</sup> Nasuprot tome 21. prosinca 2001. Opća skupština UN-a prihvatila je gotovo istovjetnu rezoluciju, no rezolucije te vrste nemaju pravnu relevantnost. Prethodno je na Konferenciji UN-a protiv rasizma održanoj potkraj kolovoza i početkom rujna 2001. u Durbanu u Južnoafričkoj Republici predložen nacrt rezolucije kojom se oštro optužuje izraelska politika prema Palestincima. Konačni tekst rezolucije znatno je ublažen nakon pritisaka pojedinih zemalja, u prvom redu Izraela, SAD-a i Kanade.

Unatoč neprovođenju, rezolucije Vijeća sigurnosti imaju veliku psihološku i simboličku važnost za Palestince. Tako je rezolucijom broj 1397 od 12. ožujka 2002. potvrđeno pravo dvjema državama, Izraelu i Palestini, da koegzistiraju unutar sigurnih i priznatih granica. Ta je rezolucija bila prvi dokument te vrste u kojemu je spomenuta palestinska država. U tekstu rezolucije tražio se hitan prekid nasilja i obnova mirovnih pregovora što, naravno, nije ispoštovano.

Međunarodna zajednica također djeluje kroz misije različitih međunarodnih povjerenstava.<sup>2</sup> Tako je međunarodno Istražno povjerenstvo za Bliski istok, predvođeno bivšim američkim senatorom Georgeom Mitchellom, tijekom 2001. godine podnijelo izvješće o nasilju na Bliskom istoku. U tom je izvješću konstatirano postojeće stanje te su identificirani uzroci nasilja. Međutim, zbog izraelskog odbijanja da ispuni pojedine preporuke, u prvom

1

Za rezoluciju je glasovalo dvanaest članica Vijeća sigurnosti, a Velika Britanija i Norveška bile su suzdržane.

2

Izrael uglavnom inzistira da na čelu tih povjerenstava budu američki predstavnici.

redu zahtjev za obustavom izgradnje židovskih naselja na okupiranim područjima, tzv. »Mitchellovo povjerenstvo« nije uspjelo pridonijeti obustavi sukoba.

Na agresivnu izraelsku politiku i palestinske terorističke napade međunarodna zajednica također reagira javnim osudama i pozivima na prestanak nasilja, no u najboljem slučaju sve eventualno završava novom rezolucijom UN-a. Nakon napada na jednoga od čelnika Kassamovih brigada potkraj srpnja 2002. godine, u kojemu je poginulo osamnaest osoba, među njima i jedanaestero djece, uslijedile su oštre osude na račun Izraela. Sazvana je i izvanredna sjednica Vijeća sigurnosti UN-a; Vijeće je napad ocijenilo »potpuno neprihvatljivim i neopravdanim«, no izostale su bilo kakve konkretne mjere. Sredinom rujna 2002. Palestinski islamski džihad i Hamas započeli su novi val samoubilačkih bombaških napada. Brzo je uslijedio izraelski odgovor, te je opkoljen stožer Jasera Arafata u Ramali koji je uskoro gotovo u potpunosti razrušen. Dana 24. rujna Vijeće sigurnosti UN-a izglasalo je, uz suzdržanost SAD-a, rezoluciju broj 1435 kojom se traži prekid izraelskih operacija oko Arafatova sjedišta, te povlačenje vojske iz palestinskih gradova. Istodobno su osuđeni teroristički napadi na Izrael. Opsada je, međutim, nastavljena unatoč diplomatskim pritiscima međunarodne zajednice, prije svega SAD-a, koji je tražio potporu arapskog svijeta za planirani napad na Irak, te mu nije odgovaralo novo zaoštavanje izraelsko-palestinskog sukoba.

Aktivnosti UN-a potkraj 2002. i u prvoj polovici 2003. godine bile su usklađene s drugim međunarodnim subjektima. Rezultat tih aktivnosti bio je novi međunarodni mirovni plan bliskoistočnog kvarteta iz travnja 2003. Kad je sredinom lipnja 2003. zaprijetilo ponovno rasplamsavanje sukoba, glavni tajnik UN-a Kofi Annan je podupro mogućnost slanja mirovnih snaga sa zadaćom razdvajanja sukobljenih strana. Međutim, slabi su izgledi da se takva ideja realizira zbog protivljenja Izraela i nemogućnosti postizanja konsenzusa među stalnim članicama Vijeća sigurnosti.

#### *4.2. Uloga Sjedinjenih Američkih Država*

Građani SAD-a smatraju da njihova vlada podupirući Izrael čuva demokraciju u toj zemlji i pomaže joj u borbi protiv terorizma. Istina je nešto drukčija i mnogo složenija. Niz objektivnih i subjektivnih faktora utječu na činjenicu da SAD pružaju gotovo bezrezervnu potporu Izraelu, koji je, uživajući tu blagodat, izrastao u regionalnu supersilu iako se već više od pola stoljeća nalazi u ratnom stanju.

Izrael je uduvijek od SAD-a tražio čvrsta jamstva da će u slučaju napada dobiti američku pomoć. Do Četvrtog arapsko-izraelskog rata 1973. godine američka politika prema Bliskom istoku dopuštala je fleksibilna rješenja, što je otežavalo stvaranje uvjeta za postizanje stabilnosti. Naime, arapska strana je pogrešno vjerovala da Amerika nije spremna ići do kraja u obrani Izraela, te da u takvom odnosu snaga ima prostora za arapsko ofenzivno

djelovanje.<sup>3</sup> Kasnije je postalo jasnije da su Sjedinjene Američke Države spremne pružati potporu Izraelu i tolerirati gotovo sve njegove poteze, te da nisu posve sklone ideji o stvaranju neovisne palestinske države. Američka politika bila je opreznija u trenucima kada je tražila jaču potporu među arapskim zemljama, a to je posebice postalo izraženo u novije vrijeme.

Kako je nakon jedanaestog rujna potpora arapskih zemalja postala iznimno važnom činjenicom za SAD i antiterorističku koaliciju, posebice u vezi s pripremama za napad na Irak, američka vlada trudila se obuzdati izraelske agresivne vojne odgovore na palestinske terorističke napade. Ta je politika išla u smjeru obuzdavanja nasilja, ali ne i prema konačnom rješenju problema. Iz dosadašnjeg razvoja situacije vidljivo je da su američke inicijative bile neučinkovite, ali američka vlada nije ni htjela tražiti značajnije ustupke kad i sama zadržava pravo na odlučne i po međunarodnom pravu dvojbene akcije u borbi protiv terorizma. Takva politika počiva na uvjerenju prema kojemu je sila sredstvo kojim se može riješiti problem terorizma.

Politika SAD-a usmjerena ka smirivanju stanja na Bliskom istoku svodi se uglavnom na verbalne pozive na nastavak mirovnih pregovora, te upućivanje dužnosnika u mirovne misije tijekom kojih se kroz bilateralne razgovore sukobljene strane nastoje privoljeti na nastavak pregovora. Tako je početkom lipnja 2001. američki predsjednik George W. Bush uputio na Bliski istok direktora CIA-e Georgea Teneta sa zadaćom da svojim posredovanjem pokuša održati prekid vatre. Njegova inicijativa kratkoročno je donijela rezultate, te se krhko primirje održavalo neko vrijeme. Nakon toga američka diplomacija pokušala je nešto odlučnijim angažmanom postići trajniji mir i stvoriti temelje za nastavak pregovora. Potkraj lipnja 2001. u bliskoistočnu mirovnu misiju upućen je američki državni tajnik Colin Powell. Njegovo posredovanje urodilo je dogovorom o sedmodnevnom pokusnom potpunom prekidu vatre, te o šestotjednom prijelaznom razdoblju, nakon čega je predviđen početak praktične primjene preporuka međunarodnog Istražnog povjerenstva za Bliski istok.

Unatoč bezrezervnoj potpori koju pruža Izraelu, SAD su, kao što je već ranije rečeno, povremeno prisiljene voditi oprezniju politiku na Bliskom istoku jer im je važna potpora arapskih i muslimanskih zemalja. Tako je potkraj listopada 2001. došlo do kratkog zahlađenja u odnosima između Izraela i SAD-a.

Na temelju preporuka međunarodnog Istražnog povjerenstva za Bliski istok SAD su predložile mirovni plan, a potkraj studenoga 2001. na Bliski istok je upućen novi mirovni posrednik, umirovljeni general Anthony Zinni, te pomoćnik državnog tajnika zadužen za Bliski istok William Burns. Oni su pokušali obnoviti prekid vatre i pokrenuti mirovni proces. Tijekom prvih nekoliko tjedana američko posredovanje nije urodilo gotovo nikakvim rezultatima. Palestinski teroristički napadi i izraelski odgovori izmjenjivali su se unatoč 48-satnom prekidu vatre što ga je američki mirovni posrednik uspio dogo-

3

Vukadinović, Radovan: *Politika i diplomacija*, Otvoreno sveučilište, Zagreb, 1994, str. 224.

voriti sredinom prosinca 2001. Isto tako, unatoč povremenim najavama da bi se Tenetov, te nakon toga Mitchellov plan mogli početi provoditi, nisu postignuti nikakvi pomaci koji bi ukazali na uspjeh američkih inicijativa. To je razumljivo kad se uzme u obzir da je oštre izraelske mjere protiv Palestinaca podupirala američka vlada. Američki predsjednik George W. Bush izjavio je kako Jaser Arafat ne čini dovoljno na planu suzbijanja terorizma, te da postoji mogućnost da odnosi s palestinskim vlastima budu prekinuti. To se uklapalo u planiranu strategiju političke marginalizacije palestinskog čelnika.

Uz sudjelovanje predstavnika CIA-e, sredinom veljače 2002. izraelsko-palestinski koordinacijski odbor za sigurnost održao je niz tajnih sastanaka na kojima je postignut sporazum prema kojemu se Izrael obvezao smanjiti intenzitet vojnih operacija na palestinskim područjima, te prestati sa ciljanim ubojstvima i bombardiranjem palestinskih gradova. Palestinske vlasti obvezale su se da će poduzeti odlučne mjere u sprečavanju djelovanja militantnih palestinskih skupina. No, nakon niza palestinskih napada početkom ožujka 2002. izraelske vlasti najavile su da će u dva tjedna slomiti palestinski ustanak i uništiti sposobnost djelovanja palestinskih terorističkih organizacija. Sjedinjene Američke Države nisu odobravale takav razvoj situacije, ali ste kao se dojam da američka vlada ne želi ulaziti u konflikte s izraelskim premijerom,<sup>4</sup> nego da čeka njegov odlazak s političke scene prije eventualnog odlučnijeg američkog angažiranja u smirivanju sukoba.

Dana 14. ožujka 2002. na Bliski istok ponovno je upućen američki mirovni posrednik Anthony Zinni, a 18. ožujka 2002. u sklopu bliskoistočne turneje u Izrael je doputovao američki potpredsjednik Richard Cheney. On se tom prilikom nije sastao s Jaserom Arafatom, što je bio jasan signal palestinskoj strani da SAD zahtijeva odlučnije korake prema obustavi nasilja te stanovitu popustljivost i kooperativnost u pregovorima. Iako su Palestinci bili uvrijeđeni takvim američkim stavom, Cheneyjev posjet ubrzao je postizanje kompromisa te su se izraelske snage povukle s preostalog palestinskog područja. Incidenti su, međutim, nastavljeni, što je onemogućilo provođenje Tenetova plana. To je dovelo do izraelske vojne ofenzive na cijelom području Zapadne obale poznatije kao operacija *Bedem*. Operacija je započela uz suglasnost SAD-a koji je inzistirao samo na jamstvima da palestinski čelnik neće biti fizički ugrožen. Nakon nekoliko neuspješnih međunarodnih inicijativa te pritisaka da se zaustavi izraelska intervencija, 04. travnja 2002. američka vlada pozvala je Izrael na povlačenje, te odlučila na Bliski istok poslati državnog tajnika Colina Powella kako bi pokušao zaustaviti nasilje. Međutim, Izrael je samostalno odlučio kada će okončati intervenciju vodeći računa o vlastitim interesima, a ne o željama saveznika i pritiscima međunarodne zajednice. Turneja Colina Powella na kraju nije dovela ni do kakvih pozitivnih pomaka. Najavljeno je tek da se nastavlja mirovno posredovanje Anthonyja Zinnija. Potkraj svibnja 2002. američka vlada uputila je na Bliski istok direktora CIA-e Geor-

4

Time se željelo zadobiti potporu moćnog židovskog lobija u SAD-u koji je tradicionalno skloniji demokratima.



gea Teneta i pomoćnika državnog tajnika Williama Burnsa da pomognu u vezi s reformama i centraliziranjem palestinskih snaga sigurnosti. Međutim, američko angažiranje ni u narednom razdoblju nije dovelo do pozitivnih pomaka.

Potkraj veljače 2003, u jeku priprema za napad na Irak, američka vlada iznijela je obrise nove bliskoistočne strategije prema kojoj je predstojeći rat u Iraku trebao biti sredstvo za ispunjenje širih regionalnih ciljeva: postizanje mira na Bliskom istoku i demokratizaciju arapskih zemalja. Po okončanju rata u Iraku, u travnju 2003. bliskoistočni kvartet je predstavio novi međunarodni mirovni plan.<sup>5</sup> Sjedinjene Države su postale glavni sponzor i nadzornik provođenja plana. Sukladno toj ulozi, dana 10. svibnja 2003. američki državni tajnik Colin Powell krenuo je na bliskoistočnu turneju s namjerom da osigura potporu novom palestinskom premijeru Mahmudu Abbasu i obnovi posredovanje između Izraelaca i Palestinaca. Aktivnija uloga SAD-a na Bliskom istoku rezultirala je prihvaćanjem novog mirovnog plana 04. lipnja 2003. na summitu u Akabi. Tom prigodom američki predsjednik George W. Bush je obećao da će SAD učiniti sve kako bi sukobljene strane ispunile preuzete obveze. Međutim, uskoro je postalo jasno da razvoj događaja neće ići u tom smjeru. Propast mirovnih smjernica predstavlja još jedan poraz međunarodne zajednice, ponajprije SAD-a. Američke najave da će uspješno okončanje rata u Iraku osigurati trajni mir na Bliskom istoku i dovesti do konačnog rješenja palestinskog problema pokazale su se pogrešnima, te su se po svemu sudeći temeljile na vrlo kratkovidnim procjenama. Okupirani Irak polako se pretvara u međunarodni poligon za borbu protiv SAD-a, a žilav otpor iračke gerile u potpunosti je okupirao pozornost američkih vlasti koje sada nemaju previše vremena osvrtni se na »sporedne« probleme. Zamka u koju su se Sjedinjene Američke Države dovele prijeti nastavkom »rata protiv terorizma« unedogled, što pogoduje protivnicima bliskoistočnog mirovnog procesa i produljivanju *statusa quo*.

### 4.3. Uloga Europske unije

Iako članice Europske unije nemaju jedinstvenu vanjsku politiku, postoji visok stupanj slaganja u odnosu na situaciju na Bliskom istoku. Europska unija traži što žurnije rješavanje palestinskog pitanja suosjećajući s problemima Palestinaca. Unija nije dijelila američko i izraelsko stajalište o potrebi političke marginalizacije Jasera Arafata, već je nastavila podupirati palestinskog čelnika kao legitimnog predstavnika palestinskog naroda. Isto tako, članice EU-a, uključivši i Veliku Britaniju, odbijaju nastojanja da se vojne akcije na palestinskim područjima nakon 11. rujna stave u kontekst međunarodne borbe protiv terorizma. Ovakva europska politika nije novijeg datuma. Prim-

5

Plan je popularno nazvan *road map* (engl. itinerar, putokaz, plan puta ili plan vožnje, smjernice).

jerice, tijekom Četvrtog arapsko-izraelskog rata zemlje Zapadne Europe zalagale su se za arapsko-izraelski dijalog, tražile su mogućnosti za kontakte s arapskom stranom, odbile su staviti vojne baze na raspolaganje američkim avionima prigodom operacije pružanja potpore Izraelu, a u isto vrijeme pozivale su na poštivanje legitimnih prava Palestinaca i podupirale ideju o stvaranju palestinske države.<sup>6</sup>

Zbog umjerenih stavova prema Palestincima i kritike izraelske politike, pojedine članice Europske unije često se suočavaju s optužbama za antisemitizam, na što je posebno osjetljiva Njemačka. Zbog toga su vlade europskih zemalja obično nešto suzdržanije pri davanju ocjena stanja na Bliskom istoku. U slučajevima kad pojedini europski dužnosnici istupe s nešto oštrijim stavovima prema izraelskoj politici, obično uslijede službena vladina priopćenja i distanciranja od takvih »neslužbenih« stavova. Sama složenost i osjetljivost problema, pri kojemu sud o tome je li palestinski terorizam uzrok ili posljedica izraelskog terora ovisi o kutu gledišta, tjera europske vlade na suzdržanost. To u konačnici rezultira slabim učincima rijetkih europskih inicijativa.

Visoko izaslanstvo Europske unije tijekom posjeta Izraelu i okupiranim područjima sredinom studenoga 2001. pozvalo je dvije strane da prihvate američki mirovni plan, koji se temeljio na preporukama Istražnog povjerenstva za Bliski istok. Izvršen je dodatni pritisak na Izrael da odustane od ultimativnih zahtjeva, povuče se s pojasa Gaze i dijela Zapadne obale, te prestane s osvetničkim upadima na palestinska područja i gradnjom židovskih naselja. Od Palestinaca je zatražena odlučnija borba protiv terorizma. Nakon što su početkom siječnja 2002, zahvaljujući posredovanju američkog izaslanika Anthonyja Zinnija postavljeni temelji za izraelsko-palestinske pregovore, na Bliski istok je doputovao visoki povjerenik EU-a za vanjsku politiku i sigurnost Javier Solana, čime se Europska unija aktivno uključila u mirovno posredovanje. Visoki povjerenik Javier Solana nastavio je tijekom godine s naprima u cilju ponovnog poticanja mirovnog procesa.

Početkom veljače 2002. Francuska je predložila novi mirovni plan, koji je u osnovi nudio priznanje palestinske države, te nakon toga pregovore o povlačenju izraelskih snaga s okupiranih područja. Postojale su indicije da omjer snaga i stanje na terenu mogu navesti obje strane da prihvate takav ili sličan prijedlog. Dana 28. kolovoza 2002. tadašnja predsjedateljica Europske unije Dansk predložila je plan prema kojemu bi se do 2005. godine u tri faze formirala palestinska država. Plan oživljavanja mirovnog procesa uskoro je predstavljen i drugim članicama Europske unije, koje su ga prihvatile. Početkom siječnja 2003. britanska vlada organizirala je mirovnu konferenciju o Bliskom istoku. Zbog dva teroristička napada u Tel Avivu<sup>7</sup> Izrael nije dopus-

<sup>6</sup> Vukadinović, Radovan; Mileta, Vlatko: *Evropa iza ugla*, August Cesarec, Zagreb, 1990, str. 150-151.

<sup>7</sup> Dana 06. siječnja 2003. u dva simultana samoubilačka bombaška napada u središtu Tel Aviva poginule su 24 osobe, a više od stotinu ih je ranjeno. Odgovornost za napade preuzeo je Palestinski islamski džihad, a nakon toga al-Aksine brigade.

tio palestinskim predstavnicima odlazak na konferenciju, što je privremeno zahladnjelo britansko-izraelske odnose. U ožujku 2003. njemački ministar vanjskih poslova Joschka Fischer sastao se s izraelskim i palestinskim dužnosnicima nastojeći ih privoljeti da prihvate međunarodne mirovne napore. Svi ti napori u konačnici su rezultirali mirovnim planom bliskoistočnog kvarteta predstavljenim u travnju 2003. Ulogu predvodnika u provedbi mirovnog plana, koji su prvotno osmislili Europljani, preuzeo je SAD. To je bilo logično budući da su Sjedinjene Američke Države jedine mogle prisiliti obje strane da prihvate novu mirovnu inicijativu.

#### *4.4. Uloga arapskih zemalja*

Zemlje okupljene u Arapskoj ligi i druge arapske države uglavnom su složne u osudi izraelske politike i ističu potrebu za pronalaženjem pravednog rješenja palestinskog problema. Suglasne su s javno iznesenim mišljenjem Saudijske Arabije prema kojemu je izraelski premijer Ariel Sharon dio bliskoistočnog problema, te da palestinsko pitanje neće biti moguće riješiti sve dok se on nalazi na čelu Izraela. Međutim, nejedinstvo koje vlada u arapskom svijetu sprečava te zemlje da složnim nastupom pokušaju pridonijeti okončanju bliskoistočne krize. Unatoč brojnim deklaracijama i zajedničkim izjavama kojima se osuđuje izraelska politika i palestinski terorizam, nije poduzeta konkretna zajednička akcija. Neke arapske države ne žele narušavati diplomatske odnose s Izraelom koji donose značajnu ekonomsku korist, a teškom su mukom uspostavljeni nakon arapsko-izraelskih ratova.

Potkraj travnja 2001. Jordan i Egipat poduzeli su diplomatsku inicijativu s ciljem uspostave prekida vatre, ali ona je bila kratkoga daha. Nakon ozbiljnijih incidenata ili izraelskih vojnih operacija većih razmjera obično uslijede odlučniji koraci, ali većinom u smjeru zaoštavanja odnosa s Izraelom. Ti su koraci rijetko kada konstruktivne naravi. Tako su 20. svibnja 2001. na sastanku u Kairu članice Arapske lige donijele odluku o prekidu svih političkih odnosa s Izraelom, a 27. svibnja 2001. članice Organizacije islamske konferencije (OIC) pridružile su se članicama Arapske lige i prekinule političke odnose s Izraelom do okončanja agresije na Palestinu.<sup>8</sup>

Od svih prijedloga arapskih zemalja za rješenje palestinskog pitanja najvažnija je bila inicijativa Saudijske Arabije. Tu inicijativu neki su uspoređivali s madridskom mirovnom konferencijom iz 1991. koja je označila početak mirovnih pregovora. Dana 27. ožujka 2002. u Bejrutu je započeo summit članica Arapske lige koje su prihvatile saudijsku inicijativu i ponudile Izraelu sklapanje mirovnog sporazuma i normalizaciju odnosa. Zauzvrat su zahtijevale

8

Sve veće jedinstvo u arapskom svijetu nije samo ojačalo palestinsku poziciju, nego je davalo za pravo onima koji su predviđali mogućnost novog arapsko-izraelskog rata. U tom kontekstu treba gledati i na proces pomirbe između Irana i drugih arapskih zemalja do kojeg je došlo nakon izbijanja druge intifade i izbora Ariela Sharona za izraelskog premijera.

vale izraelsko povlačenje s područja okupiranih 1967. godine, povlačenje sa cijeloga teritorija južnog Libanona, pravedno rješenje problema palestinskih izbjeglica u skladu s UN-ovom rezolucijom broj 194, te priznanje palestinske države na području Zapadne obale i u pojasu Gaze s istočnim Jeruzalemom kao glavnim gradom. Izrael je odbio saudijski mirovni plan tvrdeći da bi prisutanak na njega ugrozio postojanje izraelske države.

Tijekom 2003. arapske zemlje pridružile su se novoj međunarodnoj mirovnoj inicijativi. U sklopu toga, potkraj siječnja u Kairu je održan sastanak predstavnika svih palestinskih skupina koje su egipatski čelnici pokušali nagovoriti na jednogodišnji prekid vatre. Nakon službenog predstavljanja novog međunarodnog mirovnog plana potkraj travnja 2003. arapske države dale su mu punu potporu.

#### 4.5. *Uloga Rusije*

Od drugih bitnih međunarodnih subjekata koji su više ili manje aktivno sudjelovali u rješavanju bliskoistočnog problema najvažnija je Rusija. U prošlosti, sovjetska politika bezuspješno je nastojala smanjiti američki utjecaj na Bliskom istoku. Danas, budući da poput SAD-a zadržava pravo na odlučne akcije u borbi protiv terorizma, ruska politika prema Bliskom istoku je vrlo suzdržana. Rusija je aktivnija kao članica tzv. »bliskoistočnog kvarteta«.

#### 4.6. *Uloga bliskoistočnog kvarteta*

Tzv. bliskoistočni kvartet je noviji pojam na međunarodnoj političkoj sceni i obuhvaća Ujedinjene narode, Sjedinjene Američke Države, Europsku uniju i Rusiju. To je zapravo koordinativno tijelo kroz koje se usklađuju aktivnosti četiriju najvažnijih međunarodnih subjekata uključenih u posredovanje pri rješavanju bliskoistočnog problema.

Početak svibnja 2002. članovi bliskoistočnog kvarteta obznanili su svoju namjeru da organiziraju međunarodnu konferenciju o Bliskom istoku. Sjedinjene Države su pokrenule mirovni plan u tri etape koji je trebao pripremiti teren i utvrditi uvjete za održavanje konferencije. Za početak je predviđen sastanak američkog predsjednika Busha i izraelskog premijera Sharona, zatim bi se na Bliski istok vratio američki mirovni posrednik Anthony Zinni radi učvršćivanja prekida vatre, a na kraju bi na Bliski istok doputovao američki državni tajnik Colin Powell radi utvrđivanja uvjeta za održavanje konferencije o Bliskom istoku. Dana 16. srpnja 2002. sazvan je sastanak bliskoistočnog kvarteta na kojemu su izaslanstva vodili glavni tajnik UN-a Kofi Annan, visoki povjerenik za vanjsku politiku EU-a Javier Solana, američki državni tajnik Colin Powell te ruski ministar vanjskih poslova Igor Ivanov. Sudionicima sastanka predložen je plan, koji je, između ostalog, u idućih godinu

dana predvidio uspostavu palestinske države s privremenim granicama, te slanje američkih postrojba u misiju održavanja mira. Plan je dobio djelomičnu potporu. Tijekom sastanka američka strana pokušala je ostale sudionike uvjeriti da je potrebno marginalizirati Jasera Arafata, što su ovi odlučno odbili. Postignuta je suglasnost o potrebi formiranja neovisne i stabilne palestinske države, a najavljenom reformi Palestinske samouprave dana je puna potpora.

Dana 30. travnja 2003. bliskoistočni kvartet predstavio je novi međunarodni mirovni plan koji je predviđao formiranje palestinske države do 2005. godine. Plan je podijeljen u tri faze. Tijekom prve faze predviđeno je da Palestinci priznaju Izraelu pravo na mir i sigurnost, onemogućavajući terorističke napade, centraliziraju sigurnosne službe i provedu slobodne i transparentne izbore. Izraelci bi Palestincima trebali priznati pravo na formiranje neovisne palestinske države, obustaviti gradnju židovskih naselja i povući se s palestinskih područja na koja su ušli nakon izbijanja druge intifade. U drugoj fazi koja je trebala trajati od lipnja do prosinca 2003. Palestinci su trebali ratificirati novi ustav, a Izraelci osigurati teritorijalnu cjelovitost palestinske države. Za završnu fazu koja bi trebala biti realizirana 2004-2005. godine predviđena je međunarodna konferencija koja bi trajno riješila status palestinske države, kao i pitanje granica i Jeruzalema, status palestinskih izbjeglica, židovskih naselja, te mira između Izraela i Libanona, kao i Izraela i Sirije.

Uloga bliskoistočnog kvarteta je bitna zato što kroz njega najrelevantniji međunarodni subjekti usuglašavaju svoje stavove, te zajednički istupaju i predlažu konkretna rješenja. Međutim, njegova snaga, kao uostalom i snaga Vijeća sigurnosti UN-a, ponajprije ovisi o stvarnoj volji pojedinih partnera, bez čije odlučnosti bliskoistočni kvartet neće postići bitnije rezultate.

## 5. Zaključak

Pesimistične prognoze u vezi s okončanjem krize na Bliskom istoku pothranjuju rezultati analize strategija sukobljenih strana i dosadašnji neuspjeli mirovni angažmani međunarodne zajednice na tome području. Kako bi osvarili svoje interese, Izraelci nastoje što je moguće duže održavati *status quo*. To se uklapa u širu strategiju čiji je glavni cilj prisiliti Palestine da prihvate za izraelsku stranu povoljnije uvjete u vezi s konačnim rješenjem palestinskog pitanja. Provedba takve strategije moguća je zahvaljujući izraelskoj vojnoj premoći i vjernom savezništvu Sjedinjenih Američkih Država. S druge strane, palestinsku poziciju otežava činjenica da nemaju jedinstvenu strategiju u sukobu s Izraelom. Glavni cilj triju najbitnijih palestinskih struja je zajednički, ali postoje velike razlike u metodama djelovanja i opsegu ciljeva. To rezultira suparništvom i čestim međusobnim sukobima, iako je u posljednje vrijeme uočljiv veći stupanj suradnje. Nejedinstvo i razilaženja unutar palestinskog pokreta, brojnost palestinskih organizacija, unutarnje podjele, koeg-

zistencija brojnih grupa i frakcija čije su nasilne i terorističke aktivnosti u stanju srušiti svaki konstruktivni mirovni napor – sve to samo otežava postizanje konačnog rješenja, između ostalog i zbog izraelske percepcije da pojedine palestinske skupine nikada neće uistinu prihvatiti mirovni sporazum i priznati postojanje Države Izrael. Aktivnosti tih skupina bile su i bit će hrana izraelskoj agresivnoj politici zaodjenutoj u plašt borbe protiv terorizma. Uza sve te probleme, nestabilnost izraelske političke scene i nepostojanje kritične mase koja bi poduprla bolne kompromise i ustupke sputava izraelske pregovaračke pozicije. U takvim uvjetima čak ni najmiroljubivija izraelska politička opcija sada nije, niti će biti u mogućnosti udovoljiti svim legitimnim palestinskim zahtjevima, odnosno, u najmanju ruku, sklopiti »obostrano nezadovoljavajući sporazum«.

Ovakva situacija na Bliskom istoku ima bitne implikacije za međunarodne odnose. Međunarodna zajednica nije se pokazala sposobnom riješiti bliskoistočni problem, koji je uzrok mnogih nesuglasica među akterima svjetske politike. Sukobljene strane – u prvom redu Izrael – ne poštuju rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a, a eventualne odlučnije korake UN-a već u početku paralizira institucija veta, koji imaju pravo ulagati stalne članice Vijeća sigurnosti. Ključ za rješenje palestinskog pitanja, uostalom, ne leži na Bliskom istoku ili u UN-u, već u svjetskim centrima moći, ponajprije u Washingtonu.

Unatoč tome što unutar Europske unije postoji visok stupanj slaganja kad je riječ o situaciji na Bliskom istoku, rijetke europske inicijative koje su do sada poduzimane nisu se pokazale učinkovitima. Europske države traže što žurnije rješavanje palestinskog pitanja, ali nemaju dovoljno snage da bi ozbiljnije utjecale na provedbu postignutih mirovnih sporazuma. Arapske zemlje također nisu uspjele pridonijeti završetku sukoba, a njihova uloga uglavnom nije bila konstruktivne naravi. Arapski svijet osuđuje izraelsku politiku i zahtijeva pravedno rješenje palestinskog pitanja, ali nejedinstvo koje vlada među arapskim zemljama sprečava ih da složnim nastupom pokušaju pridonijeti okončanju bliskoistočne krize. Od svih važnijih međunarodnih subjekata jedino su Sjedinjene Američke Države dovoljno moćne da utječu na obje sukobljene strane i prisile ih na postizanje i primjenu konačnog mirovnog sporazuma. Dosadašnji američki angažman na Bliskom istoku nije bio dovoljno odlučan, a nije ni mogao dovesti do bitnijih rezultata zbog sve veće pristranosti SAD-a i potpore koju pruža Izraelu. Takva politika rezultat je uvjerenja prema kojemu je sila dovoljno djelotvorno sredstvo kojim se mogu rješavati problemi, te samim time i suzbijati terorizam. Tek ukoliko se to u skorju budućnosti ne pokaže točnim, te u slučaju da konačno rješavanje bliskoistočnog problema postane vitalni interes SAD-a, može se eventualno očekivati odlučan pritisak na sukobljene strane koji bi mogao rezultirati konačnim završetkom sukoba.

---

*Literatura*

- Alexander, Yonah: *Middle East Terrorism: Selected Group Profiles*, Židovski institut za pitanja nacionalne sigurnosti, Washington, D.C., 1994.
- Chapman, Colin: *Izraelsko-palestinski sukob – Čija je obećana zemlja?*, STEPress, Zagreb, 2002.
- Gilbert, Martin: *Israel – A History*, Black Swan, London, 1999.
- Grizold, Anton; Tatalović, Siniša; Cvrtila, Vlatko: *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1999.
- O'Ballance, Edgar: *Islamic Fundamentalist Terrorism, 1979-1995 – The Iranian Connection*, Macmillan Press LTD, London, 1997.
- Rubin, Barry: *The Transformation of Palestinian Politics – From Revolution to State-Building*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1999.
- Vukadinović, Radovan; Mileta, Vlatko: *Evropa iza ugla*, August Cesarec, Zagreb, 1990.
- Vukadinović, Radovan: *Politika i diplomacija*, Otvoreno sveučilište, Zagreb, 1994.
- Wasserstein, Bernard: *Israel & Palestine – Why They Fight and Can They Stop?*, Profile Books, London, 2003.

---

*Summary*

---

Due to a number of open political and other issues, conflicts in the Middle East have persisted for over a half of the century. There are slightest chances that the belligerent parties will reach a compromise satisfying their opposed interests in the near future. Their opposing strategies corroborate this conclusion as well the so-far inefficient involvement of international community in mediating the solution of the Palestinian question. The analysis of the role of significant international actors and of belligerents' strategies, in the light of persisting unsolved demographic, social, economic, territorial and other interests, leads to a conclusion that it is questionable whether the belligerent parties will be able to bring the conflict to an end without a decisive engagement of the USA and equal share of pressure on both parties.