

США И ПРОБЛЕМА УРЕГУЛИРОВАНИЯ АРАБО-ИЗРАИЛЬСКОГО КОНФЛИКТА (1999-2001 ГГ.)*

Статья анализирует политику США в сфере арабо-израильского мирного урегулирования в последние два года президентских полномочий Б. Клинтона, в частности «план Клинтона» и деятельность Комиссии Митчелла, а также первые шаги на этом направлении администрации Дж. Буша-младшего.

Несмотря на многочисленные усилия администрации Б. Клинтона по достижению всеобъемлющего и долгосрочного мира в ближневосточном регионе, палестинская и израильская стороны всё ещё далеки от окончательного урегулирования, продолжающегося уже более 50 лет конфликта. После длительного переговорного процесса и подписания многочисленных соглашений, ни палестинцы, ни Израиль не достигли своих главных целей: палестинцам так и не удалось создать независимое государство, а израильтяне не смогли обеспечить свою безопасность.

На протяжении последних 7 лет Соединённые Штаты активно способствовали нормализации отношений Израиля с его арабскими соседями и мусульманским миром в целом. Действительно, в 1991 г., после войны в Персидском заливе, в рамках Мадридской конференции возникла совершенно новая структура отношений между Израилем и арабскими государствами. Активно развивались дипломатические и экономические контакты Израиля с Тунисом, Оманом, Марокко и Катаром. Однако, это сотрудничество было приостановлено в связи с возобновлением осенью 2000 г. палестино-израильского противостояния. Жертвами интифады, вспыхнувшей на территории сектора Газа и Западного берега

* Захарченко А.Н. США и проблема урегулирования арабо-израильского конфликта (1999-2001 гг.) // Востоковедный сборник: Сб. статей. — М.: Институт изучения Израиля и Ближнего Востока. — 2002. — Вып. 3. — С. 24-32

р. Иордан в конце сентября 2001 г., стали около 300 палестинцев и более 30 израильтян [1]. В результате ряда беспрецедентных террористических актов, совершённых арабскими смертниками в декабре 2001 г. было убито 20 и ранено около 200 израильтян.

Чем же можно объяснить новый всплеск насилия со стороны палестинцев, и как Соединённые Штаты могут повлиять на эту ситуацию?

Напомним, что палестино-израильское соглашение 1993 г. оставило без ответа важнейшие аспекты палестинской проблемы: будущее израильских поселений на оккупированных территориях; будущее Иерусалима; будущее палестинских беженцев; точное и окончательное определение границ государства Израиль и другие вопросы, судьба которых должна была решиться на переговорах о постоянном статусе палестинских территорий.

На сегодняшний день ни один из вышеперечисленных вопросов не является окончательно решённым, и новая интифада стала прямым следствием разочарования палестинцев в мирном процессе, семилетним итогом которого стала потеря земли, отсутствие независимого палестинского государства и возрастающая бедность.

Очевидно, что одним из главных препятствий на пути к миру между Израилем и палестинцами была и остаётся проблема израильских поселений, строительство которых на Западном берегу и в секторе Газа не прекращалось ни на один год с момента подписания соглашений Осло. За последние 7 лет число израильских поселенцев на территории Западного берега р. Иордан возросло более чем в 2 раза. Например, после того, как в 1999 г. премьер-министром Израиля стал Эхуд Барак, строительство поселений за время его пребывания на посту возросло на 51 % [2]. При этом необходимо отметить, что перемещение гражданского населения на оккупированные территории нарушает не только нормы международного права, но и запрет на принятие односторонних действий, наносящих ущерб переговорам по окончательному статусу, выработанный в 1993 г.

Будучи гарантом достигнутых в Осло соглашений, Соединённые Штаты должны были принудить Израиль к соблюдению взятых на себя обязательств. Тем не менее, этого не произошло. Говоря о позиции Соединённых Штатов по вопро-

су о поселениях, следует отметить, что за последние 2 десятилетия она кардинально изменилась: президент Джимми Картер признал израильские поселения «незаконными»; Рональд Рейган называл их «излишне провокационными»; Джордж Буш-старший открыто выступал против строительства новых поселений, характеризуя их как «препятствие для мира». Согласно заявлениям президента Б. Клинтона, поселения являются лишь «спорными территориями». При этом, указания на то, что они находятся на оккупированных территориях, его администрацией были отвергнуты. Президент Клинтон пошёл дальше, приняв израильский лозунг о «естественном росте», т. е. фактически одобрил расширение существующих и строительство новых поселений для размещения в них новоприбывших поселенцев [3].

Такая позиция Соединённых Штатов противоречит основным положениям резолюции № 242 СБ ООН от 1967 г., призывающей Израиль к освобождению оккупированных территорий в обмен на гарантии безопасности, а также резолюциям № 446 и № 465, согласно которым Израиль должен демонтировать поселения, возведённые на оккупированных территориях. Несмотря на то, что Вашингтон поддержал принятие этих резолюций в конце 1970-х гг., впоследствии, он препятствовал приведению их в действие.

Последняя американская мирная инициатива — «план Клинтона» — предусматривала присоединение всех поселений к Израилю и создание палестинского государства на прилегающих территориях. Однако, если большинство поселений перейдёт под контроль Израиля, палестинцам останется 3 кантона, отделённых израильскими поселениями и дорогами друг от друга и от палестинской области Иерусалима. Новое государство будет также наполовину урезано контролирующимися Израилем шоссе, которые пролегают между Иерусалимом и Иорданской долиной. Под контролем Израиля останутся источники воды, воздушное пространство, границы, которые он сможет закрывать в любое время. Палестинцы опять будут вынуждены проходить через израильские проверочные пункты, а палестинская экономика останется жизненно зависимой от израильской.

«План Клинтона» не отразил основных палестинских требований — признание права беженцев на возвращение и создание

«жизнеспособного» палестинского государства с прямым доступом к Иерусалиму и международным границам, поэтому он был отвергнут палестинцами. При этом необходимо отметить, что многие палестинцы, не принявшие такой план урегулирования, не являются экстремистами. Они только требуют, чтобы Израиль придерживался норм международного права по освобождению оккупированных территорий, включая Восточный Иерусалим [4].

Администрация Клинтона активно поддерживала претензии Израиля на единоличный суверенитет над Иерусалимом. Когда в июле 2000 г. именно из-за вопроса об Иерусалиме закончился неудачей кемп-девидский саммит, в его провале Клинтон обвинил только Арафата. При этом, как указывает Ш. Телхами, ни один человек из администрации президента не смог объяснить, почему претензии одной стороны на суверенитет над Иерусалимом принимались во внимание, а другой — нет. Клинтон даже пригрозил перебазировать американское посольство в Иерусалим, однако в последствии отказался от такой идеи, оценив возможные последствия такого поступка [5].

По мнению американского политолога С. Зунса, новый американский президент, похоже, намерен продолжать политику своего предшественника. Так, называя поселенческую экспансию Израиля «провокационной», Дж. Буш тем не менее сохраняет американскую поддержку «естественного роста» поселений. В этом вопросе позиция американской администрации расходится с ключевыми рекомендациями, сформулированными в докладе Комиссии Митчелла [6].

Главной целью Комиссии, сформированной президентом Клинтоном осенью 2000 г., должно было стать выяснение причин стагнации мирного процесса, а также возможных путей его возобновления. Члены Комиссии отказались признать какую-либо из сторон единолично ответственной за срыв мирного процесса. Доклад содержит требование к Палестинской администрации более активно контролировать проявления насилия со стороны палестинцев. В то же время он призывает Израиль не использовать оружия против беззащитных палестинских демонстрантов. Тем не менее, в докладе отсутствует призыв к размещению в регионе международных сил, присутствие которых могло бы значительно облегчить контроль над ситуацией.

В докладе признаётся, что причиной продолжающегося протеста со стороны палестинцев является их разочарование в мирном процессе, а главное — потеря надежды на возврат своих территорий. Несмотря на то, что Комиссия отказалась призвать Израиль к освобождению оккупированных территорий в обмен на гарантии безопасности, в докладе подчёркивается, что без прекращения строительства поселений нельзя рассчитывать на прекращения насилия со стороны палестинцев [7].

Администрация Дж. Буша-младшего и Конгресс приняли во внимание только те рекомендации Комиссии, в которых содержится призыв к перемирию. Однако многие палестинцы отказываются прекратить акции протеста без каких-либо действий со стороны Израиля, например, замораживания строительства поселений.

Общая политика новой администрации заключается в том, чтобы две стороны решали проблемы территорий и безопасности самостоятельно. Однако, двусторонние переговоры между правительством, представляющим самую мощную экономическую и военную силу в регионе и ослабленным, коррумпированным руководством ПНА вряд ли можно назвать симметричными. При этом США продолжают политику предыдущей администрации, ограничивая возможности любого другого альтернативного посредника повлиять на ситуацию [8].

Заручившись американской поддержкой, израильтяне соглашались возобновить переговоры только тогда, когда насилие со стороны палестинцев прекратится полностью и на продолжительный срок. Это даёт экстремистским группам, противостоящим самой идее мирного урегулирования и находящимся вне контроля Палестинской администрации, стимул для проведения террористических атак, направленных на то, чтобы эти переговоры никогда не начались.

Тем не менее, администрация президента, Конгресс и большинство американских СМИ обвиняют в срыве мирного процесса в основном палестинцев. Главным основанием для такой позиции являются непрекращающиеся террористические акты, жертвами которых становятся десятки мирных граждан Израиля. Однако, как отмечает в своём исследовании А. Херцберг, тот факт, что большинство израильтян начиная с сентября 2000 г.

были убиты в результате террористических актов, совершённых на оккупированных Израилем территориях, указывает на то, что удерживание территорий на Западном берегу и в секторе Газа скорее угрожает безопасности Израиля, нежели укрепляет её [9].

Временный захват территорий враждебных соседних государств для создания буферных зон был актуален для Израиля 30 лет назад, когда войска арабских государств, расположенных на границе с Израилем, угрожали самому существованию этого государства. Сегодня сложилась совершенно иная ситуация: Израиль уже заключил мирные договоры с Египтом и Иорданией, и может заключить мир с Сирией и Ливаном как только будет достигнут компромисс по Голанским высотам [10].

В целом, уже не существует разумных стратегических обоснований для дальнейшего контролирования Израилем территорий, расположенных вне его международно-признанных границ. Именно продолжающаяся оккупация и неспособность Палестинской администрации вести переговоры в качестве независимого государства являются главной мотивацией для совершения радикальными исламистами террористических актов. Реальность заключается в том, что израильская безопасность и права палестинцев не являются взаимно исключаящими, а взаимно зависят друг от друга. И пока в Вашингтоне не признают эту фундаментальную истину, США вряд ли смогут способствовать нормализации обстановки.

Сегодня Соединённые Штаты являются основным внешним актором в ближневосточном регионе, которого признают как Израиль, так и Палестинская администрация. Поэтому именно американское коопонсорство в ближайшем будущем будет определять динамику арабо-израильских переговоров. Но успех, который был достигнут Вашингтоном в урегулировании арабо-израильского конфликта в прошлом, был основан на американской роли честного брокера. И только восстановление этого имиджа позволит Соединённым Штатам вернуть к себе доверие и играть в мирном процессе действительно эффективную роль.

Прежде всего, Соединённые Штаты не должны отходить от своего исторического обязательства по лозунгу «мир в обмен на территории». Вашингтону следует убедить Израиль в необходимости освобождения территорий на Западном берегу и в секторе

Газа в обмен на гарантии безопасности. По мнению Р. Хааса, такая политика будет полностью соответствовать моральным и стратегическим обязательствам США перед Израилем, т. к. возврат израильтян в чётко определённые и международно-признанные границы, сделает их гораздо более защищёнными [11].

Вашингтон должен противостоять насилию и актам террора со стороны палестинцев. Для этого Соединённым Штатам следует признать необходимость размещения миротворческих сил ООН в регионе для разделения противоборствующих сторон и прекращения насилия. США должны способствовать демократизации палестинского общества и делать всё возможное для повышения жизнеспособности палестинских территорий, поощряя развитие палестинской экономики и преодоления её зависимости от израильской [12].

Вряд ли можно ожидать от арабов и израильтян, особенно в сегодняшней ситуации того, что они сами сядут за стол переговоров. Кроме того, на современном этапе был бы целесообразен не односторонний нажим на противоборствующие стороны со стороны США, а стимулирование мирного процесса со стороны всего мирового сообщества. Многостороннее сотрудничество необходимо для дальнейшего поддержания мира в регионе. Поэтому, сегодня следует вернуться к многостороннему треку переговоров, который был чрезвычайно продуктивен в ходе Мадридской конференции, и усилить его. Для этого в ближневосточный мирный процесс, наряду с США, должны быть привлечены прежде всего Европейский Союз, Россия, а также другие страны, обладающие определённой политической и экономической мощью. Необходимо также повысить активность в обсуждении ближневосточных проблем международных и региональных организаций.

Администрация Дж. Буша-младшего должна понимать, что Соединённые Штаты не могут оставаться безучастными к продолжающемуся в регионе насилию. Игнорирование арабо-израильского конфликта может поставить под угрозу стабильность всего Ближнего Востока. Поэтому очень важно вовремя принять меры по предотвращению масштабного противостояния в регионе. При этом, учитывая глобальные последствия неразрешённости ближневосточной проблемы, в выработке этих мер должны участвовать все заинтересованные и влиятельные силы.

Список изученных источников

1. Norton A. America's Middle East Peace Crisis // Current History. — 2001. — Vol. 100, № 642. — P. 4.
2. What They Said. Lessons Learned Concerning U. S. Involvement in the Palestinian-Israeli Peace Process Over Last Seven Years. Memorandum Issued by the Palestine Media Center. 22 January 2001 // www.wrmea.com/archives/march01/0103009.html
3. Там же.
4. Marshall R. Clinton's Last-Minute Peace Effort Fails to Save Barak, But Palestinians Won't Mourn His Departure. WRMEA Special Report, March 2001 // www.wrmea.com/archives/march01/0103006.html
5. Telhami Sh. Camp-David II: Assumptions and Consequences // Current History. — 2001. — Vol. 100, № 642. — P. 12.
6. Zunes S. The Bush Administration and the Israeli-Palestinian Stalemate. FPIF Special Report, № 15, October 2001 // www.foreignpolicy-infocus.org/papers/stalemate.html
7. Там же.
8. Norton A. America's Middle East Peace Crisis // Current History. — 2001. — Vol. 100, № 642. — P. 5.
9. Hertzberg A. A Small Peace for the Middle East // Foreign Affairs. — 2001. — Vol. 80. № 1. — P. 142.
10. Zunes S. The Bush Administration and the Israeli-Palestinian Stalemate. FPIF Special Report. — № 15, October 2001 // www.foreignpolicy-infocus.org/papers/stalemate.html
11. Haas R. The Middle East: No More Treaties // Foreign Affairs. — 1996. — Vol. 75, № 5. — P. 59.
12. Там же. С. 60.