



«План Трампа» по урегулированию палестино-израильского конфликта

А.В. Крылов, А.В. Федорченко, Н.З. Шуминов

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Данная статья является рецензией на доклад: *Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*. Washington: The White House, January 29, 2020. 181 p.

Ключевые слова: Ближний Восток, США, Израиль, палестинские территории, палестинская проблема, палестино-израильский конфликт, ближневосточное урегулирование, «план Трампа», статус Иерусалима, палестинские беженцы, израильские поселения на оккупированных территориях, проблема палестинской государственности

Тотчас после того, как Д. Трамп официально стал 45-м президентом США, в одном из первых своих заявлений он недвусмысленно дал понять, что его администрация коренным образом пересмотрит и изменит политику в отношении урегулирования палестино-израильского конфликта¹. Вскоре появилась достоверная информация о том, что ближайшее политическое окружение нового американского президента активно занимается разработкой плана окончательного решения палестинского вопроса, который, по мнению самого Д. Трампа, должен стать беспрецедентной «сделкой века» («the ultimate deal»).

Изначально не было сомнений, что «план Трампа» будет иметь произраильскую ориентацию. Это подтверждалось тем, что Д. Трамп уже в декабре 2017 г. исполнил одно из наиболее эксцентричных своих предвыборных обещаний: от имени американского президента он объявил Иерусалим столицей Израиля и распорядился перенести посольство США из Тель-Авива в Иерусалим². Признание США Иерусалима столицей Государства Израиль по сути было грубейшим нарушением международного права, в том числе резолюции СБ ООН № 378 от

УДК: 327.8

Поступила в редакцию: 15.04.2020 г.

Принята к публикации: 10.10.2020 г.

¹ Remarks by President Trump and Prime Minister Netanyahu of Israel in Joint Press Conference. Washington: the White House, February 15, 2017.

² Statement by President Trump on Jerusalem. Washington: The White House, December 6, 2017.

1980 г., которая подтверждает, что «все законодательные и административные меры и меры, принятые Израилем, оккупирующей державой, которые изменили или подразумевают изменять характер и статус Святого города Иерусалима, и в особенности «основной закон» об Иерусалиме, не имеют законной силы и должны быть отменены немедленно»³. Ответная негативная реакция арабского мира и даже союзников США по НАТО склоняли администрацию Д. Трампа к тому, что нет смысла торопиться с презентацией «сделки века». Лишь спустя почти три года под давлением критики политических оппонентов, которые накануне предстоящих президентских выборов, называли «план Трампа» «обманом века» или «сделкой следующего века», долгожданный проект урегулирования по-американски затянувшегося палестино-израильского противостояния был опубликован.

В окончательном варианте новая ближневосточная инициатива Д. Трампа имела довольно привлекательный заголовок – «Мир, ведущий к процветанию. Видение лучшей жизни израильского и палестинского народов». Судя по внушительному объёму (181 страница), над подготовкой издания трудились десятки экспертов и советников президента по Ближнему Востоку. Ранее сообщалось, что в составлении «плана Трампа» участвовали зять президента и его главный советник Джаред Кушнер; посол США в Израиле Дэвид Фридман; спецпредставитель США на международных переговорах Джейсон Гринблатт, имеющий гражданство Израиля, а также бывший советник президента США по экономическим вопросам Дина Пауэлл. Иммигрантка из Египта была привлечена к работе, видимо для того, чтобы хоть как-то сбалансировать однородный национальный состав команды спичрайтеров американского президента⁴. Другие упомянутые выше авторы «плана Трампа» никогда не скрывали своей про-израильской ориентации. Тот же Д. Фридман поддерживает постоянные связи с главами израильских поселений на оккупированных палестинских территориях, публично называет «пособниками нацистов» всех, кто осуждает политику Израиля в отношении палестинцев, и крайне негативно относится к идее создания палестинского государства⁵.

Что касается самого «плана Трампа», то он состоит из двух основных разделов, которые заметно отличаются друг от друга по своим размерам: политический раздел умещается всего на 18 страницах; второй, внушительный по объёму раздел посвящён гипотетическому социально-экономическому развитию Западного берега и сектора Газа. Значительная часть политического раздела – это экскурс в историю переговорного процесса между израильской и палестинской сторонами, который завершается критикой соглашений «Осло-1» и «Осло-2», а

³ Security Council Resolution S/RES/378, October, 23 1975.

⁴ Д. Пауэлл объявила о своей отставке сразу после принятия Д. Тампом решения о трансфере посольства США из Тель-Авива в Иерусалим.

⁵ McGreal C. 2020. "Don't talk about history": how Jared Kushner crafted his Middle East 'peace' plan". *The Guardian*, January 28. URL: <https://www.theguardian.com/us-news/2020/jan/27/jared-kushner-israel-palestine-peace-plan> (accessed 25.10.2020).

также иных двусторонних договорённостей, достигнутых при посредничестве США в период с 1993 по 2001 гг.⁶ «Соглашения Осло оставили нерешенными множество ключевых вопросов до завершения переговоров о постоянном статусе, в том числе вопросы о границах, безопасности, беженцах и Иерусалиме. Эти соглашения не смогли эффективно нейтрализовать те кризисы, которые возникли во время реализации соглашений Осло, включая волны террора и насилия», – подчёркивается в «плане Трампа» (с. 3). Отсюда делается следующий вывод: «Только реалистическое всеобъемлющее соглашение в сочетании с сильным экономическим планом развития для палестинцев и других лиц способно обеспечить прочный мир обеим сторонам. Такое реалистическое решение дало бы палестинцам власть управлять собой, но никак не полномочия угрожать Израилю. Это обязательное условие влечёт за собой ограничение некоторых суверенных полномочий в палестинских районах, таких как сохранение ответственности Израиля по обеспечению безопасности и сохранение израильского контроля над воздушным пространством к западу от реки Иордан». Проще говоря, речь идёт о сохранении нынешнего статус-кво, т.е. режима, позволяющего Израилю полностью контролировать границы, передвижение людей и товаров, водные ресурсы, воздушное пространство и коммуникации на палестинских территориях. Д. Трамп называет основное условие, на основании которого США будут готовы пойти на двугосударственное решение палестино-израильского спора – палестинское государство, включая Газу, должно быть полностью демилитаризовано (с. 49).

Д. Трамп не скрывает, что обеспечение надежной безопасности Израиля и его граждан является стержневой и приоритетной задачей его плана урегулирования палестино-израильского конфликта, и гарантии безопасности для Израиля превыше всех других ключевых вопросов постоянного статуса (с. 7-8).

Вопрос о статусе Иерусалима Д. Трамп считает полностью исчерпанным после переноса в этот город американского посольства. Иерусалим останется суверенной столицей государства Израиль, и он должен остаться неразделённым городом. Согласно плану, «столица государства Палестина должна быть создана в той части Восточного Иерусалима, которая расположена к востоку и северу от заградительного барьера, т.е. в районе, где находятся сейчас деревня Кафр-Акаб, часть Шуафата (лагерь беженцев) и Абу-Дис⁷. «Этот район может

⁶ Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements S/26560, October 11, 1993; Agreement on the Gaza Strip and Jericho Area S/1994/727, June 20, 1994; Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip S/1997/357 May 5, 1997; Protocol Concerning the Redeployment in Hebron, done at Jerusalem, 17-th day of January 1997, UNISPAL, January 17, 1997; Agreement - Wye River Memorandum (23 October 1998), UNISPAL, October, 1998; The Sharm el-Sheikh Memorandum on Implementation Timeline of Outstanding Commitments of Agreements Signed and the Resumption of Permanent Status Negotiations, UNISPAL, September 4, 1999; Israeli-Palestinian Joint Statement. UNISPAL, January 27, 2001.

⁷ Абу Дис – периферийный арабский посёлок, изолированный от Иерусалима железобетонной стеной. Жители Абу Диса не имеют права посещать Иерусалим без специальных разрешений.

быть назван «Аль-Кудс» или как-нибудь иначе, что зависит от властей будущего государства Палестина» (с. 17).

Проблему палестинских беженцев, по мнению Д. Трампа, надо рассматривать в контексте проблемы еврейских беженцев, пострадавших от арабо-израильских войн. В этой связи он предлагает вынести эту тему за рамки финального палестино-израильского соглашения и создать специальный автономный орган, который бы занимался исключительно делами палестинских и еврейских беженцев (с. 9). При этом предполагается, что Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам (UNRWA) будет распущено, а его обязанности и финансы переданы так называемому Фонду поддержки палестинских беженцев. Этот фонд будет содействовать интеграции палестинских беженцев в арабских странах. Гражданство государства Палестины будет предоставляться беженцам, которые сейчас находятся на территории лагерей, расположенных на Западном берегу и в секторе Газа. Предполагается, что в будущем эти лагеря будут демонтированы после того, как будут запущены в соответствии с планом экономического развития программы поддержки строительства нового жилья (с. 33).

Один из основных вопросов постоянного статуса – вопрос о границах между Израилем и палестинцами – Д. Трамп предлагает решать с учетом интересов еврейских поселенцев – граждан Израиля, которые сейчас живут в 150 поселениях на Западном берегу и составляют около 10% всего еврейского населения Израиля.

В представленной на 41 странице «плана Трампа» карте будущего палестинского государства на палестинской территории в радиусе 15 км. от муниципальных границ Иерусалима, сохраняются все основные еврейские блоки поселений. Ещё 15 изолированных израильских анклавов – Хермеш, Мево Дотан, Элон Море, Итамар, Браха, Ицхар, Атерет, Маале Амос, Асфар, Кармей Цур, Телем, Адора, Негохот, Бейт Хагай, Отниэль – тянутся сплошной цепочкой по всей территории Палестины с севера на юг. Почти полностью депалестинизированные ранее районы Иорданской долины и северная часть побережья Мертвого моря остаются под израильским контролем.

Таким образом, если бы «сделка века состоялась, то палестинцы потеряли бы около 40% своей территории. Д. Трамп намерен компенсировать эти утраченные палестинцами земли передачей им израильского пустынного и обезвоженного района Холот Халуца, где предполагается создать современные агро-промышленные зоны и предприятия «хай-тека» (с. 42). Также в качестве «компенсации» «план Трампа» не исключает реанимацию старой идеи израильских ультраправых о трансфере израильских 10 арабских общин «Арабского треугольника» – Кафр Кара, Арара, Бака эль-Гарбия, Умм эль-Фахм, Калансуа, Тайбе, Кафр Касим, Тира, Кафр Бара и Джальджулия (около 400 тыс. чел.) на Западный берег (с. 13). Кроме того, в целях обеспечения безопасности предлагается разбить территорию «палестинского демилитаризованного государства»

на 15 анклавов, которые будут сообщаться между собой контролируемыми израильскими коридорами. Один из таких коридоров должен соединить Западный берег и сектор Газа.

«План Трампа» подтверждает, что США отказались следовать в мирном процессе ближневосточного урегулирования одобренной всеми членами СБ ООН формуле «земля в обмен на мир». Эта формула подменяется асимметричной для палестинцев формулировкой «размен территориями в обмен на безопасность Израиля». Ближневосточная инициатива Д. Трампа – недвусмысленное свидетельство тому, что США отказываются от принципов, изложенных в известных резолюциях ООН № 242, № 338 и № 1397 которые утверждают, что установление справедливого и прочного мира на Ближнем Востоке достижимо только при условии вывода израильских вооружённых сил с территорий, оккупированных во время конфликта 1967 г. и на основе уважения и признания суверенитета, территориальной целостности и политической независимости каждого государства в данном районе⁸. Кроме того, положения «плана Трампа» торпедируют работу «квартета» посредников по ближневосточному урегулированию (Россия, США, ЕС и ООН), избранного международным сообществом и уполномоченного осуществлять свои посреднические функции на основе обозначенных выше резолюций СБ ООН.

Экономическая программа развития палестинских территорий названа её составителями «амбициозной и грандиозной по своему потенциалу и перспективам». За 10 лет предполагается увеличить ВВП Палестины в два раза, создать более миллиона новых рабочих мест и довести уровень безработицы до единичных значений, сократить на 50% показатель уровня бедности (часть 2, с.3). Для реализации этих действительно амбициозных и грандиозных задач предлагается создать международный инвестиционный фонд («Фонд процветания») в размере 50 млрд долл. для финансирования 179 инфраструктурных и бизнес-проектов, который будет управляться «многосторонним банком развития», а инвестиции защищены «гарантиями безопасности, подотчётности, прозрачности и мерами противодействия коррупции (часть 2, с. 1-2). В финансировании проектов примут участие в основном арабские государства, Сингапур, Тайвань, Южная Корея, Япония и, возможно, некоторые страны Евросоюза, а также состоятельные частные инвесторы (ч. 2, с. 6). Большая часть из 50 млрд долл. будет потрачена на Западном берегу и в Газе, 9 млрд долл. – в Египте, 7 млрд долл. – в Иордании и 6,3 млрд долл. – в Ливане (ч. 2, с. 12). Программа социально-экономического развития палестинских территорий включает в себя ряд конкретных проектов, в том числе проекты, реконструкции электростанций, благоустройства инфраструктуры для развития туризма, модернизации палестинских больниц, поликлиник, школ, улучшения снабжения населения питьевой водой и

⁸ Security Council Resolutions: S/RES/242 (1967), November 22, 1967; S/RES/338 (1973), October 22, 1973; S/RES/1397, March 12, (2002).

очистки сточных вод, строительства нового палестинского университета, который войдёт в топ – 150 вузов мира (ч. 2 с. 7-21).

Следует отметить, что и политическая, и социально-экономическая программы Д. Трампа носят утопический характер. Во-первых, все государства, входящие в донорский комитет финансовой поддержки ПНА (Ad Hoc Liaison Committee (АНЛС)), давно определились с тем, сколько средств они будут выделять на институциональное строительство основ жизнеспособного палестинского государства. И вряд ли сейчас в нынешних неблагоприятных общемировых условиях выхода из пандемии Covid-19 будут готовы пересмотреть свои инвестиционные обязательства. До сих пор общими усилиями удавалось собрать для поддержки экономики палестинских территорий не более 3 млрд долл. в год, и эти деньги идут в основном на оплату труда государственных служащих ПНА.

Напомним также, что до появления «плана Трампа» Ш. Перес, бывший президент и дважды премьер-министр Израиля, ещё в 1990-х гг. активно поддерживал идею привлечения израильских инвестиций в развитие палестинской экономики, наивно полагая, что израильские капиталы, помноженные на дешёвую рабочую силу палестинцев, будут способствовать росту их благосостояния и станут важным элементом на пути к достижению стабильного мира в регионе (Перес 1994). С 2007 г по 2009 г. спецпредставитель «квартета» по ближневосточному урегулированию, бывший премьер-министр Великобритании Т. Блэйр попытался реализовать свою программу «На пути к палестинскому государству», которая предполагала строительство ряда совместных палестино-израильских промышленных зон на Западном берегу. Однако из-за негативной позиции, занятой израильскими властями по отношению к программе Т. Блэйра, тот вскоре был вынужден признать, что без прорыва на политическом направлении, решать какие-либо задачи по улучшению качества жизни палестинцев – задача абсолютно бесперспективная (Крылов 2009).

«План Трампа» ещё до его официальной публикации был встречен с негативной критикой большинством государств мира. Такая же реакция последовала после того, как он вышел в свет. Лига арабских государств единогласно отклонила «сделку века». Глава ПНА М. Аббас отказался от посреднических услуг США в палестино-израильском диалоге и официально объявил, что Палестина отныне считает недействительными все прежние договоренности, достигнутые между палестинской и израильской сторонами. Генеральный секретарь ООН Антонио Гутерриш заявил, что «единственный план, который он может принять, – это такой план, который подразумевает полное соблюдение резолюций Совета Безопасности и международного права»⁹. Ключевые страны Евросоюза предупредили Израиль о возможных санкциях в случае, если будет аннексирована хотя бы часть Западного берега.

⁹ Press Conference by Secretary-General António Guterres at United Nations Headquarters, February 4, 2020.

В самих США «план Трампа» вызвал неоднозначную реакцию. Сенаторы-демократы направили коллективное письмо президенту, в котором указали, что «решения, предложенные Белым домом, нарушают право палестинского народа на самоопределение и подрывают безопасность Израиля». Госсекретарь США М. Помпео неожиданно заявил, что предложения Д. Трампа – предмет для размышления для палестинцев, рассчитанный на четыре года¹⁰.

И только в Израиле публикация плана была воспринята как сигнал к решительным действиям. При этом складывается впечатление, что представители израильского правящего руководства прочитали только те разделы, которые свидетельствуют о готовности администрации Д. Трампа признать правомерность распространения израильского суверенитета над отдельными районами Западного берега. Премьер-министр Израиля Б. Нетаньяху отдал распоряжение к концу июня 2020 г. завершить подготовку плана по аннексии Иорданской долины и территорий, на которых находятся крупные поселенческие блоки. Он уже передал послу США Д. Фридману несколько вариантов карт предстоящей военной операции¹¹. Если будет получено одобрение из Вашингтона – вне всякого сомнения – Б. Нетаньяху в условиях продолжающегося правительственного кризиса может начать реализацию наихудшего сценария решения палестинской проблемы.

Об авторах:

Александр Владимирович Крылов – доктор исторических наук, профессор кафедры востоковедения, ведущий научный сотрудник Центра ближневосточных исследований Института международных исследований МГИМО МИД России. 119454, Москва, проспект Вернадского, 76.
E-mail: avkrylov2004@mail.ru

Андрей Васильевич Федорченко – доктор экономических наук, профессор, директор Центра ближневосточных исследований ИМИ МГИМО МИД России. 119454, Москва, проспект Вернадского, 76.
E-mail: a.fedorchenko@inno.mgimo.ru

Натан Заурович Шуминов – аспирант МГИМО МИД России. 119454, Москва, проспект Вернадского, 76. E-mail: 3natan@mail.ru

Конфликт интересов: Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

¹⁰ Senators: A sustainable solution must support the legitimate rights, aspirations, and needs of both Israelis and Palestinians. Washington: United State Senate, January 20, 2020. URL: <https://www.vanhollen.senate.gov/imo/media/doc/Van%20Hollen%20Letter%20MidEast%20Peace%20Plan.pdf> (accessed 25.10.2020)

¹¹ Tuchfeld M. 2020. PM: Gov't will pass sovereignty next week, even if Blue and White opposes bid. *Israel Hayom*, June 18. URL: <https://www.israelhayom.com/2020/06/18/pm-govt-will-pass-sovereignty-next-week-even-if-blue-and-white-opposes/> (accessed 25.10.2020)

Received: April 15, 2020
Accepted for publication: 10.10.2020

Trump Plan for Settlement of Palestine-Israeli Conflict

A.V. Krylov, A.V. Fedorchenko, N.Z. Shuminov
[DOI 10.24833/2071-8160-2020-5-74-387-394](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2020-5-74-387-394)

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO), Moscow, Russia

Abstract: This article is a review of the talk: Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People. Washington: The White House, January 29, 2020. 181 p.

Keywords: Middle East, USA, Israel, Palestinian territories, Palestinian problem, Palestinian-Israeli conflict, Middle East settlement, Trump plan, status of Jerusalem, Palestinian refugees, Israeli settlements in the occupied territories, problem of Palestinian statehood

About the author:

Alexander V. Krylov – Doctor of Sciences. (History), Professor, Leading Researcher, Center for Middle East Studies, Institute of International Studies, MGIMO University. 119454, Prospect Vernadskogo 76, Moscow, Russia. E-mail: avkrylov2004@mail.ru

Andrey V. Fedorchenko – Doctor of Sciences. (Economics), Professor, Director of Center for Middle East Studies, Institute of International Studies, MGIMO University. 119454, Prospect Vernadskogo 76, Moscow, Russia. E-mail: a.fedorchenko@inno.mgimo.ru

Natan Z. Shuminov – PhD student in History of International Relations. MGIMO University. 119454, Prospect Vernadskogo 76, Moscow, Russia. E-mail: 3natan@mail.ru

Conflict of interests: The authors declare absence of conflict of interests.

References:

Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People. 2020. Washington: The White House. 181 p.

Krylov A.V. 2009. Osnovnie napravleniya raboty spetspredstavatelya "kvarteta" bliznevostochnogo uregulirovaniya Tony Blaira v Ierusalime [The Main Lines of Work of the Office of the Special Representative of the Quartet of the Middle East conflict solution Tony Blair in Jerusalem] *Analiticheskiye zapiski*. 6(46). 33 p. (In Russian)

Peres Sh. 1994. *Noviy Blijniy Vostok* [The New Middle East]. Moscow: Progress. 240 p. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Крылов А.В. 2009. Основные направления работы офиса спецпредставителя «квартета» ближневосточного урегулирования Тони Блэира в Иерусалиме. *Аналитические записки*. 6(46). 33 с.

Перес Ш. 1994. *Новый Ближний Восток*. Москва: Прогресс. 240 с.