

ПАЛЕСТИНО-ИЗРАИЛЬСКИЙ ТРЕК: ПРОВАЛ БЛИЖНЕВОСТОЧНОЙ ПОЛИТИКИ АДМИНИСТРАЦИИ Б. ОБАМЫ

А.В. Крылов, В.М. Морозов

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

В статье анализируются попытки американской дипломатии в период с 29 июля 2013 г. по 24 апреля 2014 г. добиться прорыва на палестино-израильском треке и вплотную подойти к подписанию конфликтующими сторонами при посредничестве США соглашения о Постоянном статусе в рамках договорённостей, достигнутых на трёхстороннем саммите в Кэмп-Дэвиде в 2000 г. Авторы анализируют подготовленный Госдепартаментом США «План Керри», на основе которого предполагалось решить ключевые вопросы палестино-израильского противостояния. Подробности «Плана Керри» никогда не раскрывались, однако его содержание реконструировано авторами на основе материалов переговоров, которые велись под эгидой США в рамках обозначенного выше хронологического отрезка.

В статье проводится параллель между переговорами администрации президента Б. Клинтона в 2000–2001 гг. и команды дипломатов Дж. Керри в 2013–2014 гг. Как и инициатива Б. Клинтона, предложенный Дж. Керри план был сконцентрирован на решении вопроса о будущих границах посредством размена территориями и не затрагивал других принципиальных вопросов Постоянного статуса (беженцы, израильские поселения, статус Иерусалима). Такой подход, полностью дезавуирующий имеющуюся международно-правовую базу ближневосточного урегулирования, обрекал переговоры на заведомый провал.

Проведённое исследование позволило доказать, что сепаратное урегулирование конфликта под эгидой США по «кэмп-дэвидской схеме», удачно апробированной американской дипломатией при решении спорных вопросов между Египтом и Израилем в конце 1970-х гг., не работает на палестинском треке.

Ключевые слова: Ближний Восток, США, Израиль, Палестинская национальная администрация, палестинская проблема, ближневосточное урегулирование.

УДК 327

Поступила в редакцию 12.07. 2017 г.

Принята к публикации 28.07.2017 г.

Затяжной кризис в Сирии, а также угрозы и вызовы, исходящие от радикальных исламистов, временно отвлекли внимание мирового сообщества от палестинского вопроса. Однако застарелый палестино-израильский конфликт продолжается, и проблемы, порождённые арабо-израильскими войнами (границы, беженцы, израильские поселения, статус Иерусалима), по-прежнему не решены. Очевидно, что тематика, связанная с урегулированием негативных последствий арабо-израильской войны 1967 г., не утратила своей научной и политической актуальности. В связи с усилением роли Российской Федерации в решении наиболее сложных и насущных проблем ближневосточного региона, который сейчас находится в зоне крайне опасной турбулентности, представляется важным ответить на вопрос: почему политика американской дипломатии на палестино-израильском направлении завершилась полным провалом? Именно в результате краха посреднических усилий США процесс мирного урегулирования между двумя сторонами конфликта оказался в тупике.

Объектом исследования выступают переговоры израильской и палестинской сторон, которые велись при посредничестве США в период с 29 июля 2013 г. по 24 апреля 2014 г. Основная задача исследования заключается в том, чтобы дать развёрнутое представление о «плане Керри» и раскрыть причины, по которым американские инициативы не принесли желаемых положительных результатов.

Отметим, что российские специалисты не проводили серьёзных научных исследований ближневосточной политики администрации Б. Обамы на палестино-израильском треке. На Западе затрагиваемая тематика находилась в центре внимания аналитиков и экспертов американского Фонда за мир на Ближнем Востоке (*The Foundation for Middle East Peace*). Много аналитических статей по палестино-израильским переговорам под эгидой госсекретаря Дж. Керри было опубликовано в западных, израильских и арабских печатных и электронных СМИ. Работа над этими материалами заключается в мониторинге и осмыслении огромного потока несистематизированной и противоречивой текстовой информации.

Исходя из установки на получение объективных результатов, поставленные в статье задачи решались в первую очередь на основе критического анализа источников. Широко использовались также приёмы научной обработки данных и историко-социологический анализ событий, процессов и тенденций эволюции обстановки в регионе.

На палестино-израильском треке до июля 2013 г. администрация Барака Обамы не выдвигала внятных инициатив, приемлемых для всех сторон, заинтересованных в ближневосточном урегулировании. Придя в Белый дом, Б. Обама намеревался, прежде всего, решительно противостоять иранской ядерной программе [4]. В августе 2009 г. Госдепартамент США предложил своим основным партнёрам по НАТО рассмотреть возможность «сделки», подразумевающей ужесточение экономических санкций Запада против Ирана в обмен на замо-

раживание строительства в еврейских поселениях¹. Это предложение, необычное для практики ближневосточного урегулирования, вызвало отрицательную реакцию и в Израиле, и на территориях, контролируемых Палестинской национальной администрацией (ПНА). Премьер-министр Израиля Б. Нетаньяху дал понять, что его правительство не будет препятствовать строительству ни в крупных поселенческих анклавах Ариэль, Модииин-Илит, Гуш-Эцион и Маале-Адумим (около 10% всей территории Западного берега), ни в еврейских кварталах Восточного Иерусалима.

Кроме того, признание американской стороной легитимности отдельных поселенческих анклавов на Западном берегу означало де-факто отказ от ранее поддержанных СБ ООН резолюций 242 и 338, требующих от Израиля вывода его войск с оккупированных в 1967 г. территорий, т.е. территорий, где должно быть создано палестинское государство. Ясно, что такая «инициатива» не была бы одобрена государствами-членами СБ ООН. Россия, Китай, Англия и Франция, как известно, решительно выступают против развития израильского поселенческого сектора на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим [2; 7; 9]. В противовес этому США настаивали, «чтобы Израиль заморозил всю поселенческую деятельность, однако это не должно быть предварительным условием для возобновления переговоров между израильтянами и палестинцами»².

Осторожные попытки тогдашнего госсекретаря Х. Клинтон убедить израильского премьера Б. Нетаньяху приостановить поселенческую активность на Западном берегу успеха не имели. Провалилась и попытка США, Египта и Иордании возобновить палестино-израильские переговоры в Вашингтоне (сентябрь 2010 г.) при условии, что Израиль будет соблюдать десятимесячный мораторий на строительство в поселениях. Вторая каденция Б. Нетаньяху (2009–2013) была самой результативной по освоению израильтянами палестинских территорий за весь период после 1967 г.: было построено 28 тыс. новых единиц жилья, где поселились около 103 тыс. израильтян³. 40% этого жилья возведено в удалённых от «зелёной линии» поселениях, а остальное – в основном в Восточном Иерусалиме и прилегающих к городу районах Западного берега⁴. «Челночная дипломатия» Дж. Митчелла, исполнявшего в 2009–2011 гг. обязанности спецпосланника президента США на Ближнем Востоке, также не увенчалась значимыми результатами [12].

После победы на вторых президентских выборах администрация Б. Обамы решительно пересмотрела отношение к переговорам Израиля с палестинцами,

¹ Крылов А.В. Израильские поселения в обмен на резолюцию по Ирану. Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document119593.phtml> (дата обращения: 2.06.2017).

² Clinton rejects PA settlements condition. Режим доступа: <http://www.jpost.com/Israel/Clinton-rejects-PA-settlements-condition> (дата обращения: 2.06.2017).

³ Monthly Report of the Palestinian Monitoring Group. January 2012. Режим доступа: <https://www.nad.ps/en/file/3891/download?token=EYle2cU6> (дата обращения: 2.06.2017).

⁴ Settlements & the Netanyahu Government: A Deliberate Policy of Undermining the Two-State. Режим доступа: <http://peacenow.org/images/Summary%20of%20the%204%20years%20of%20Netanyahu%20Government.pdf> (дата обращения: 2.06.2017).

а также роль США в этом процессе. Команда советников американского президента по Ближнему Востоку была расширена и усилена. В неё вошли: Р. Хаас, главный советник бывшего госсекретаря К. Пауэлла; М. Индик, бывший посол США в Израиле; Ф. Ловенштейн, кадровый дипломат и главный советник Керри по внешней политике; Д. Росс, спецпосланник президента Клинтона на Ближнем Востоке; Д. Маковски и М. Эйзенштат, эксперты по Ближнему Востоку из Вашингтонского института ближневосточных исследований; Р. Эммануэль, один из лидеров еврейского лобби, мэр Чикаго; А. Миллер, бывший заместитель Д. Росса на посту спецпосланника Клинтона на Ближнем Востоке, советник Клинтона по внешней политике; Д. Кецер, бывший посол США в Египте и Израиле; Б. Фишман, дипломат, работавший в посольствах США в Иране, странах Персидского залива и Израиле, который считается одним из конструкторов американской политики по устранению М. Каддафи; У. Слокомбе, один из разработчиков плана вторжения в Ирак в 2003 г.; Д. Леви, эксперт по Ближнему Востоку ряда американских исследовательских центров, бывший советник премьер-министра Израиля Э. Барака по палестинской проблеме; В. Чэмберлен, директор Вашингтонского института ближневосточных исследований, бывший посол в Пакистане, основатель и директор Института мира и развития Ближнего Востока (Нью-Йорк); С. Шпигель, директор Центра ближневосточных исследований в Калифорнийском университете.

Сразу бросается в глаза, что команда советников Керри: во-первых, состояла почти полностью из представителей израильского лобби во властных структурах США, а во-вторых, большинство её членов участвовали в подготовке и проведении в 2000–2001 гг. палестино-израильских переговоров под эгидой президента Б. Клинтона в Вашингтоне, Кэмп-Дэвиде и Табе. При этом на уровне риторики администрация Б. Обамы делала попытки дистанцироваться от израильского лобби, репутация которого в США неоднозначна [5; 6].

Напомним, что в краткий период пребывания у власти правоцентристского правительства Партии труда во главе с Э. Бараком (06.07.1999 – 07.03.2001) израильская сторона была готова пойти на серьёзные территориальные уступки палестинцам. С 11 по 24 июля 2000 г. в Кэмп-Дэвиде при посредничестве Клинтона состоялись переговоры между Я. Арафатом и Э. Бараком, на которых впервые обсуждались не только поселения, но и ранее «табуированные» для уровня официальных переговоров проблемы беженцев и статуса Иерусалима. Однако прийти к компромиссу в Кэмп-Дэвиде не удалось. Была лишь достигнута договорённость о продолжении двусторонних контактов при посредничестве США. Безуспешно завершились переговоры в Вашингтоне (19–24 декабря 2000 г.) и Табе (21–27 января 2001 г.). Из-за неблагоприятного политического фона накануне переговоров в Табе было ясно, что они не увенчаются успехом. Чтобы сорвать переговоры, лидер израильской оппозиции А. Шарон в сопровождении тысячи полицейских совершил провокационное восхождение на Харам аш-Шариф, которое спровоцировало массовые протесты палестинцев, став-

шие отправной точкой «Интифады аль-Акса». Резкое обострение палестино-израильского противостояния, как и ожидалось, привело фактически к кризису доверия и срыву переговорного мирного процесса. Победа А. Шарона на досрочных парламентских выборах в феврале 2001 г. доказала, что израильское общество настроено против территориальных уступок и воспринимает перспективу вывода поселений с оккупированных территорий в качестве недопустимого политического просчёта, наносящего серьёзный удар по всей системе безопасности Израиля.

Через 12 лет серьёзных подвижек на палестино-израильском треке не произошло, и США вместо поиска новых и конструктивных предложений вновь попытались реанимировать план обмена территориями [10]. Ни у кого не было сомнений в том, что план, который подготовит для Дж. Керри команда советников Б. Клинтона, будет попросту обновлённым вариантом свопов (территориальных обменов).

По вопросу о свопах палестинцы и израильтяне придерживаются диаметрально противоположных взглядов. Стратегическая цель палестинской дипломатии заключается в том, чтобы свести к минимуму или вообще не допустить кардинальных изменений границ, которые существовали до 4 июня 1967 г. При этом предполагается, что все поселения и все поселенцы должны быть эвакуированы за пределы «зелёной линии»⁵. Израильская дипломатия настаивает на том, что в связи с неурегулированностью вопроса о статусе Иудеи и Самарии, т.е. Западного берега, евреи и палестинцы имеют равные права селиться в этом районе. А после подписания соглашения о Постоянном статусе все поселенцы и поселения, созданные в соответствии с законодательством Израиля, исключая «нелегальные поселения», основанные без проведения надлежащих юридических процедур, должны находиться под суверенитетом и юрисдикцией Израиля [8; 13].

На переговорах в Кэмп-Дэвиде израильская делегация впервые выдвинула план обмена территориями. Согласно этому плану, 111 поселений с общим числом поселенцев 374 327 чел. предлагалось оставить под суверенитетом Израиля, а 34 поселения и 18 977 поселенцев должны были покинуть Западный берег. Израилю отходили бы 733 кв. км Западного берега⁶, а под контроль ПНА – 114 кв. км. Ещё 507 кв. км Израиль рассчитывал взять у палестинцев в долгосрочную аренду. Тогда палестинская делегация отказалась обсуждать вопрос о свопах.

На переговорах в Табе карты с обозначением границ впервые представили обе стороны. Израиль признал в качестве основы для переговоров границы, существовавшие на 4 июня 1967 г. Его предложение заключалось в том, чтобы оставить под своим суверенитетом 6% территории Западного берега и 69 насе-

⁵ «Зелёная линия» – границы, существовавшие до июня 1967 г. На картах, составленных после окончания первого арабо-израильского конфликта 1948–1949 гг. по соглашению Израиля с Египтом, Иорданией, Ливаном и Сирией, линия прекращения огня была зелёного цвета.

⁶ Общая территория Западного берега составляет 5,6 тыс. кв. км.

лённых пунктов с числом поселенцев 435 626 чел., и эвакуировать 71 поселение и 65 048 поселенцев. 2% Западного берега Израиль предлагал взять у палестинцев в аренду. В обмен под контроль ПНА Израиль предложил отдать 6% своей территории в непригодном для проживания районе Холот Халуца пустыни Негев, а также построить коридор под своим суверенитетом, соединяющий Западный берег с сектором Газа. Со своей стороны палестинцы были готовы оставить на Западном берегу 35 еврейских поселений с числом поселенцев 305 473 чел., и передать 86,19 кв. км Западного берега в обмен 96,29 кв. км территории Израила.

На саммите в Аннаполисе 16 сентября 2008 г. премьер-министр Израйля Э. Ольмерт и глава ПНА М. Аббас вновь обменялись картами. Израиль предлагал взять под свой суверенитет 7,9% палестинской территории в обмен на 5% своей территории. Палестинская сторона соглашалась произвести равноценный обмен 1,5% территории Западного берега на 1,5% территории Израйля⁷.

План, подготовленный командой советников Дж. Керри, скорее всего, тоже был квинтэссенцией Арабской мирной инициативы 2002 г. и согласованных при посредничестве США территориальных обменов. Как известно, Арабская мирная инициатива предполагала признание арабскими странами Израйля в случае, если тот выведет свои войска с оккупированных арабских территорий и согласится на создание государства Палестина. Судя по результатам переговоров, которые вице-президент США Дж. Байден и госсекретарь Дж. Керри провели в апреле 2013 г. с главами государств Совета сотрудничества арабских государств Залива, последние были готовы поддержать американскую инициативу и признать Израиль и будущее палестинское государство в границах, существовавших до 4 июня 1967 г. с поправкой на возможность осуществления взаимосогласованных и незначительных земельных разменов между Израйлем и палестинцами⁸.

Заявление американских политиков вызвало шоковую реакцию в Израйле, который заведомо отвергал любые предварительные условия для возобновления переговоров и саму идею территориальных разменов⁹. Дж. Керри пришлось ещё четыре раза летать в Израиль в течение одного месяца для того, чтобы заручиться согласием Нетаньяху. Под давлением США и стран Евросоюза Израйль согласился начать переговоры, если предварительные условия будут соответствовать прежним договорённостям между палестинской и израильской сторонами. Как гарантию своего участия в переговорах Израйль соглашался освободить 104 палестинцев, из них 14 своих граждан. Это условие Шарм-эш-

⁷ Land Swaps — a Guide. Report on Israeli Settlement. Режим доступа: http://www.palestine-studies.org/sites/default/files/jps-articles/JPS169_SettlementMonitor_2ndProofs.pdf (дата обращения: 2.06.2017).

⁸ Kerry Calls Arab League Plan to Revive Talks With Israel a «Big Step». Режим доступа: <http://www.nytimes.com/2013/05/01/world/middleeast/kerry-welcomes-arab-plan-for-israeli-palestinian-talks.html> (дата обращения: 02.06.2017).

⁹ Netanyahu cool to Arab land-swap initiative. Режим доступа: https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/netanyahu-cool-to-arab-land-swap-initiative/2013/05/01/b695449c-b282-11e2-9fb1-62de9581c946_story.html (дата обращения: 02.06.2017).

Шейхского меморандума от 4 сентября 1999 г. было не в полной мере выполнено израильской стороной. Палестинцы обязались на время переговоров прекратить действия по вхождению в качестве полноправных членов в 15 организаций, аффилированных с ООН.

Каждая сторона была представлена двумя переговорщиками. От Израиля в них участвовали тогдашний министр юстиции Ц. Ливни и советник премьер-министра по палестинскому вопросу И. Молхо, от США – М. Индик и Ф. Ловенстейн и от ПНА – один из лидеров ФАТХ С. Эрикат и министр экономики М. Штайех. Прямые переговоры между Израилем и палестинцами начались 29 июля 2013 г. в Вашингтоне и должны были продлиться девять месяцев, допускалось их продление до начала 2015 г. Администрация Б. Обамы рассчитывала добиться дипломатического прорыва в начале 2014 г. после того, как в январе Дж. Керри представит план урегулирования на основе границ 1967 г. и обмена территориями. План должен был затронуть проблемы регионального мира, Арабскую мирную инициативу и содержать программу развития палестинской экономики. В него предполагалось включить график претворения в жизнь. Однако Дж. Керри так и не рискнул обнародовать свой план.

Перед началом переговоров в качестве жеста доброй воли Израиль выпустил первую партию из 26 палестинских заключённых. Несмотря на это, переговоры «забуксовали» сразу после первой трёхсторонней встречи. Иначе не могло и быть, поскольку перед началом встречи в Вашингтоне ХАМАС официально заявил, что «М. Аббас не имеет никакого права вести переговоры от имени палестинского народа»¹⁰. В то время ХАМАС поддерживали 55% палестинцев, а ФАТХ – только 38%. Кроме того, палестинские переговорщики с самого начала были убеждены, что в спорных вопросах американская сторона более предрасположена к пониманию израильских доводов, нежели палестинских. Новое правительство Б. Нетаньяху, сформированное по результатам внеочередных январских выборов 2013 г., сразу утвердило 84 проекта дополнительного строительства в поселениях, подчеркнув тем самым отсутствие у себя намерения замораживать и тем более сворачивать поселенческую активность на палестинских территориях.

Первые четыре раунда переговоров свелись к взаимным упрекам после заявления палестинской делегации о необходимости включить в итоговую резолюцию положение о том, что «палестинское государство должно иметь территорию, полностью освобождённую от израильских военных и гражданских лиц»¹¹.

26 сентября на заседании Совбеза ООН М. Аббас приветствовал возобновление переговоров, однако большую часть своей речи он посвятил критике из-

¹⁰ Hamas rejects Kerry's announcement: Abbas has no authority to negotiate. Режим доступа: <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4407236,00.html> (дата обращения: 02.06.2017).

¹¹ Abbas: Not a single Israeli' in future Palestinian state. Режим доступа: <http://www.jpost.com/Middle-East/Abbas-wants-not-a-single-Israeli-in-future-Palestinian-state-321470> (дата обращения: 02.06.2017).

раильской политики расширения поселений. Со своей стороны для улучшения климата переговоров Израиль согласился выпустить из тюрем ещё 26 палестинцев. Однако Б. Нетаньяху категорически отверг право палестинских беженцев на возвращение и подчеркнул, что Иерусалим всегда будет объединённым городом под израильским суверенитетом.

6 ноября израильская делегация на переговорах сделала заявление: «палестинского государства в пределах границ 1967 г. не будет, и заградительный забор станет границей между палестинцами и Израилем». В ответ на это С. Эрикат и М. Штайех обвинили Израиль в срыве переговоров и «эскалации строительства в поселениях»¹². Переговоры по формуле двугосударственного решения палестино-израильского конфликта утратили смысл, поскольку израильские политики и законодатели фактически приступили к осуществлению процедуры присоединения к Израилю Иорданской долины. Напомним, что начиная с 2002 г. Израиль вёл на Западном берегу строительство «заградительного забора» между еврейскими поселениями и арабскими населёнными пунктами. Протяжённость стены должна составлять 712 км, что почти вдвое превышает длину «зелёной линии». После завершения строительства стены около 285 тыс. палестинцев (в том числе в Восточном Иерусалиме) окажутся зажатыми между стеной и «зелёной линией». Примерно 125 тыс. палестинцев будут окружены стеной с трёх сторон, а 26 тыс. – с четырёх. К концу 2013 г. было завершено строительство 62% стены. Бетонные стены барьера отсекают 9,4% территории от Западного берега, включая Восточный Иерусалим.

Заявлению израильской делегации предшествовало выступление Б. Нетаньяху на заседании правительственного кабинета по случаю годовщины принятия Декларации Бальфура¹³. «Принцип, который обеспечит мир и защитит государство Израиль в случае, если мирное соглашение будет нарушено, – это принцип безопасности. Договорённости в области безопасности принципиальны для нас, и мы настаиваем на них. Эти договорённости будут содержать многие составляющие, но во главу угла мы ставим то, что граница безопасности Израиля пройдёт по реке Иордан», – этим высказыванием Нетаньяху подтвердил, что правительство рассматривает Иорданскую долину как часть территории Государства Израиль. Вслед за заявлением премьера депутаты от «Ликуда» во главе с М. Рэгов запустили процедуру принятия в Кнессете закона об аннексии Иорданской долины.

Иорданская долина и северо-западное побережье Мёртвого моря занимают особое место в военно-стратегических расчётах Израиля. На современных

¹² Israel says Separation Wall will be border. Режим доступа: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/11/israel-says-separation-wall-will-be-border-201311514132609960.html> (дата обращения: 02.06.2017).

¹³ Декларация Бальфура была утверждена на конференции союзнических держав в Сан-Ремо 24 апреля 1920 г. и спустя два года включена в мандат на управление Палестиной, выданный Лигой Наций Великобритании. После этого британский Верховный комиссариат по управлению Палестиной своим указом осуществил раздел страны по естественному руслу реки Иордан, запретив евреям селиться на её восточном берегу. Тем самым вся территория исторической Палестины к западу от Иордана была открыта для еврейской иммиграции.

израильских картах эта территория включается в состав Государства Израиль. Территория, прилегающая к иорданской границе (1813,5 кв. км, или 32,9% всей территории Западного берега), сейчас считается «закрытой зоной». Создание по естественному руслу Иордана сплошной полосы, подступы к которой охраняют военные, позволяет Израилю контролировать распределение водных ресурсов Иордана, а также передвижение палестинцев и перемещение товаров между Иорданией и Западным берегом. Перекрытие подступов к долине обеспечивает тотальный военный контроль почти над всей территорией Западного берега. Отторжение Иорданской долины от Западного берега исключает саму возможность создания полноценного палестинского государства [12; 14].

В начале 2014 г. Израиль выпустил из тюрем ещё одну партию палестинских заключённых (26 человек), однако правительство Нетаньяху тотчас одобрило план строительства 1400 единиц жилья в еврейских поселениях. Это решение критически было воспринято даже главой израильской делегации на переговорах Ц. Ливни, не говоря о палестинской стороне, которая заявила, что «Израиль делает всё возможное, чтобы сорвать переговоры и ввести режим апартеида на палестинских территориях»¹⁴.

На очередном раунде переговоров 31 января 2014 г. М. Индик поднял вопрос о свопах в пропорциях, аналогичных тем, что предлагали израильтяне в Табе в 2001 г. Он заявил, что в рамках будущего соглашения о мире США готовы признать расширение границ Израиля за счёт присоединения 6% территории Западного берега, на которой тогда проживали 80% поселенцев, и допустить присутствие израильских войск и сил безопасности на границах Западного берега с Иорданией. Израиль настаивал на распространении своего суверенитета на 10% палестинской территории, а палестинские переговорщики соглашались на размен только 3% и на передачу контроля над границей с Иорданией военным из США и других стран НАТО. Сверх того, израильская делегация требовала от палестинцев признания Израиля в качестве «еврейского государства». Но палестинцы возражали, ссылаясь на признание Израиля Организацией освобождения Палестины в 1988 и 1993 гг., и указывали, что при подписании договоров Израиля с Иорданией и Египтом от последних никто не требовал такого определения Израиля.

28 марта Израиль отказался освободить очередную группу палестинских заключённых и провёл тендеры на строительство 708 единиц жилья в Восточном Иерусалиме, что палестинцы квалифицировали как нарушение условий переговоров. М. Аббас отказался от моратория на проведение процедур по аккредитации территорий, контролируемых ПНА, в 15-ти международных организациях ООН. Переговоры вновь оказались на грани срыва.

Две недели Дж. Керри пытался убедить лидеров Израиля и ПНА «спасти мирный процесс». США даже выразили готовность выпустить на свободу из-

¹⁴ Israel announces plans for building 1,400 settlement homes. Режим доступа: <http://www.reuters.com/article/us-palestinians-israel-settlements-idUSBREA090KW20140110> (дата обращения: 02.06.2016).

раильского агента Дж. Полларда, арестованного в 1987 г. за передачу секретных документов Израилю и приговорённого к пожизненному заключению в американской тюрьме. Американская сторона обещала передать 4 млрд долл. для развития палестинской экономики. Однако все усилия Дж. Керри оказались тщетными. 23 апреля 2014 г. ФАТХ и ХАМАС договорились сформировать правительство национального единства и провести выборы в Законодательный совет Палестины. Официальные лица ПНА заявили, что «палестинское единство будет только способствовать мирному процессу»¹⁵. Реакция Израиля была незамедлительной и однозначной: никаких переговоров и жёсткие экономические санкции против палестинцев, проживающих на Западном берегу, в том числе запрет на любое строительство в палестинском секторе зоны «С»¹⁶. После провала переговоров Израиль ускорил темп строительства в поселениях на Западном берегу.

Прекращение переговоров Израиль использовал как повод для развязывания в секторе Газа очередной, самой масштабной и дорогостоящей военной операции «Нерушимая скала», которая продолжалась 50 дней (с 7 июля по 26 августа). За это время погиб 2141 палестинец, более 10 тыс. человек были ранены. Потери израильтян составили 69 человек, в их числе 64 военнослужащих, более 800 человек были ранены.

Проведённый выше анализ доказывает, что на палестинском треке не работает механизм урегулирования под эгидой США на сепаратной основе. Очевидно, что в переговорном процессе при посредничестве Дж. Керри был допущен крен в сторону израильских политических интересов. Закономерным итогом провала американских инициатив стала дальнейшая дестабилизация обстановки в районе палестино-израильского противостояния.

Отметим, что тройственные переговоры при посредничестве США (29.07.2013 – 24.04.2014) изначально были обречены на неудачу. Пока у власти находится блок «Ликуд», Израиль не будет предпринимать конструктивных шагов для решения конфликта с палестинцами в рамках формулы «два государства для двух народов». В противном случае премьер-министру Б. Нетаньяху пришлось бы пойти на пересмотр партийной программы возглавляемого им блока. А в этой программе указано: «Израиль имеет право на существование в

¹⁵ Hamas and Fatah unveil Palestinian reconciliation deal. Режим доступа: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27128902> (дата обращения: 2.06.2017).

¹⁶ Зона «С» (3,4 тыс. кв. км), или зона полного контроля Израиля на палестинской территории, составляет 59% площади Западного берега. Здесь расположены около 63% пригодных для ведения сельского хозяйства земель Западного берега и почти все еврейские поселения. Именно в этой зоне Израиль наиболее активно применяет практику разрушения палестинских домов, школ и сельскохозяйственной инфраструктуры. До запрета, введённого после провала переговоров под эгидой США в апреле 2014 г., площадь легализованного для палестинцев строительства составляла 0,59% территории зоны «С». К настоящему времени Израиль фактически завершил на этой территории процедуру экспроприации земли у палестинцев. С 2000 г. численность арабского населения зоны «С» сократилась на 11%, до 150 тыс. человек (около 5% палестинского населения Западного берега). Из них 18,5 тыс. – бедуины, которые живут в этом районе не на постоянной основе. 60% арабоязычного населения зоны лишены постоянного доступа к источникам питьевой воды, и практически никто из них не имеет возможности получить от израильских властей разрешение на ведение строительных работ.

рамках нынешних границ, и не может быть никаких переговоров об отступлении или передачи территории. Создание палестинского государства в рамках существующих израильских границ не представляется возможным. Нужно прекратить любые переговоры о создании палестинского государства.

Израиль аннексирует большую часть Иудеи и Самарии (Западный берег). Арабское самоуправление будет допущено в некоторых районах»¹⁷.

В соответствии с данными положениями Восточный Иерусалим, Голанские высоты и поселения на Западном берегу уже включены в состав Израиля. Такая позиция исключает возможность двугосударственного решения палестино-израильского конфликта.

В ближайшей перспективе израильское правительство, скорее всего, будет навязывать палестинцам план создания «демилитаризованного палестинского государства» на 50–60% территории Западного берега. Идея «демилитаризованного государства», окружённого со всех сторон Израилем и не имеющего экономической и политической самостоятельности, была сразу отвергнута всеми палестинскими политическими партиями и организациями [11]. Фактически эта идея – не что иное, как клон осуществленного Израилем в 2005 г. плана «одностороннего размежевания», поскольку её реализация означает установление полного контроля над территорией и населением Западного берега, т. е. такого режима, который уже существует в секторе Газа.

На протяжении двух последних десятилетий американская дипломатия исполняла роль основного посредника в урегулировании палестино-израильского конфликта. В итоге процесс ближневосточного урегулирования зашёл в глухой тупик. Окончательный провал усилий администрации Б. Обамы на палестино-израильском треке подготовил благодатную почву для применения Израилем практик коллективного наказания палестинцев, конфискации земель и сноса их домов, перемещения гражданского населения, а также ограничения других свобод. Одновременно осуществляется блокада оккупированных территорий, расширяется строительство израильских поселений, возводится разделительная стена [1; 3]. По всей видимости, тактика сепаратных переговоров между палестинской и израильской сторонами полностью себя исчерпала. Учитывая современные трудности в урегулировании застарелого конфликта, необходимо вновь поднять вопрос о созыве международной конференции по Ближнему Востоку. Весьма важно, чтобы в её работе наряду с США были вовлечены остальные участники «квартета» – Россия, ООН, Евросоюз, – а также Турция, Египет, Иордания, Сирия, Ливан, Китай, Индия и другие государства. Очевидно, что только совместно скоординированными международными усилиями можно избежать новых военных конфликтов в районе противостояния, а также воспрепятствовать реализации односторонних израильских планов, которые исключают создание полноценного палестинского государства.

¹⁷ Full Political Platform of World Likud; Web Resource of World Likud. Режим доступа: http://www.worldlikud.org.il/?page_id=36 (дата обращения: 02.06.2017).

Список литературы

1. Абилов К.А. США и проблема палестинских беженцев // США и Канада: экономика, политика, культура. 2007. № 1. С. 69-80.
2. Антюхова Е.А. Последствия реализации стратегии НАТО в конфликтах «Арабской весны» для государств Ближнего Востока и Северной Африки // Вестник МГИМО Университета. 2016. № 2 (47). С. 118-124.
3. Ивайна М.Ш. «Арабская весна» и палестинская проблема // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2014. № 2. С. 83-88.
4. Касаткин П.И., Ивкина Н.В. Личность президента как фактор формирования внешнеполитической повестки дня США (некоторые итоги президентства Б. Обамы) // Полис. Политические исследования. 2017. № 1. С. 125-135.
5. Лошкарёв И.Д. К вопросу об агентах этнического лоббизма во внешней политике США // Право и управление. XXI век. 2015. № 3 (36). С. 148-152.
6. Лошкарёв И.Д. Ресурсы этнического лоббизма во внешней политике США // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. №3. С. 76-83
7. Маслова Е.А. Современная политика Италии в урегулировании конфликта на Ближнем Востоке // Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 6. С. 241-247.
8. Мирский Г.И. Палестинский узел: ни развязать, ни разрубить // Россия в глобальной политике. 2007. Т. 5. № 4. С. 225-238.
9. Тимофеев П.П. Франция и ЕС на Ближнем Востоке // Азия и Африка сегодня. 2011. № 11. С. 31-36.
10. Bland B. Searching for Mandela: Finding a way beyond the Israeli–Palestinian impasse. *Dynamics of Asymmetric Conflict*. 2014. Vol. 7. No. 2-3. Pp. 183-197. DOI: 10.1080/17467586.2014.968795
11. Cohen S. Revisiting Territorial Pragmatism in the Palestinian-Israeli Conflict. *Eurasian Geography and Economics*. 2010. Vol. 51. No. 6. Pp. 733-743. DOI: 10.2747/1539-7216.51.6.733
12. Farsakh L. A Common State in Israel–Palestine: Historical Origins and Lingering Challenges. *Ethnopolitics*. 2016. Vol. 15. No. 4. Pp. 380-392. DOI: 10.1080/17449057.2016.1210348
13. McMahon S.F. Temporality. Peace Initiatives and Palestinian-Israeli Politics. *Middle East Critique*. 2016. Vol. 25. No. 1. Pp. 5-21. DOI: 10.1080/19436149.2015.1107997
14. Rowland R.C., Frank D.A. Mythic Rhetoric and Rectification in the Israeli-Palestinian Conflict. *Communication Studies*. 2011. Vol. 62. No. 1. Pp. 41-57. DOI: 10.1080/10510974.2011.532428

Об авторах:

Александр Владимирович Крылов – д.и.н., профессор кафедры востоковедения, ведущий научный сотрудник Центра ближневосточных исследований Института международных исследований МГИМО МИД России. Российская Федерация. Россия, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76. E-mail: avkrylov2004@mail.ru.

Владимир Михайлович Морозов – к.и.н., проректор по кадровой политике, доцент кафедры дипломатии МГИМО МИД России, Российская Федерация. Россия, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76. E-mail: frosti_fddf@mail.ru.

THE PALESTINO-ISRAELIAN TRACK: THE FAILURE OF OBAMA ADMINISTRATION'S MIDDLE EAST POLICY

A.V. Krylov, V.M. Morozov
DOI 10.24833/2071-8160-2017-4-55-99-112

Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia

The article examines the attempts of American diplomacy to achieve a breakthrough on the Palestinian-Israeli track between July 29, 2013 and April 24, 2014 in order to come close to signing the Permanent Status Agreement between the conflicting parties under the US mediation within the framework of the previous agreements reached at the tripartite Summit of 2000 in Camp David. The study is based on an analysis of the "Kerry Plan" prepared by the US State Department, which laid the foundations of solving key issues of the Palestinian-Israeli confrontation. Details of the Kerry Plan were never disclosed, but its content was reconstructed by the authors on the basis of an analysis of the materials of the negotiations that were conducted under the auspices of the United States in the past.

The article draws a parallel between the negotiation process in 2013-2014 and the process that was initiated by the administration of President B. Clinton in 2000-2001. The plan proposed by J. Kerry, like the initiative of B. Clinton, was focused on solving only the issue of future borders by exchanging territories, but did not touch upon other principal issues of the Permanent Status (refugees, Israeli settlements, the status of Jerusalem). It is obvious that such an approach, which completely disavowed the existing international legal basis for the Middle East settlement, was leaning to deliberate failure.

The study allows to conclude that the settlement of the conflict under the auspices of the United States on a separate basis under the "Camp David scheme", successfully approved by the US diplomacy in resolving disputable issues between Egypt and Israel in the late 1970s, does not work on the Palestinian track.

Key words: Middle East, USA, Israel, Palestinian National Authority, Palestinian problem, Middle East settlement.

References

1. Abilov K.A. SShA i problema palestinskikh bezhentshev [USA and the problem of Palestinian refugees]. *SShA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura* [USA and Canada: economics, politics, culture], 2007, no. 1, pp. 69-80. (In Russian)
2. Antiukhova E.A. Posledstviia realizatsii strategii NATO v konfliktakh «Arabskoi vesny» dlia gosudarstv Blizhnego Vostoka i Severnoi Afriki. *Vestnik MGIMO Universiteta – MGIMO Review of International Relations*, 2016, no. 2 (47), pp. 118-124. (In Russian)
3. Ivaina M.Sh. «Arabskaia vesna» i palestinskaia problema [The Arab spring and the Palestinian problem]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriia: Politologiya*, 2014, no. 2, pp. 83-88. (In Russian)
4. Kasatkin P.I., Ivkina N.V. Lichnost' prezidenta kak faktor formirovaniia vneshnepoliticheskoi povestki dnia SShA (nekotorye itogi prezidentstva B. Obamy) [Presidents personality as a factor of US foreign policy agenda setting (some outcomes of B. Obama presidency)]. *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 2017, no. 1, pp. 125-135. (In Russian)
5. Loshkarev I.D. K voprosu ob agentakh etnicheskogo lobbizma vo vneshnei politike SShA [On the issue of agents of ethnic lobbying in the US foreign policy]. *Pravo i upravlenie. XXI vek* [Law and Governance. XXI century], 2015, no. 3 (36), pp. 148-152. (In Russian)
6. Loshkarev I.D. Resursy etnicheskogo lobbizma vo vneshnei politike SShA [Resources of ethnic lobbying in the US foreign policy]. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia*, 2017, vol. 61, no. 3, pp. 76-83. (In Russian)
7. Maslova E.A. Sovremennaia politika Italii v uregulirovanii konflikta na Blizhnem Vostoke. *Vestnik MGIMO Universiteta – MGIMO Review of International Relations*, 2011, no. 6, pp. 241-247. (In Russian)
8. Mirskii G.I. Palestinskii uzal: ni razviazat', ni razrubit' [Palestinian deadlock: can't be broken, can't be solved]. *Rossia v global'noi politike* [Russia in global

- politics], 2007, vol. 5, no. 4, pp. 225-238. (In Russian)
9. Timofeev P.P. Frantsiia i ES na Blizhnem Vostoke [France and the EU in the Middle East]. *Aziia i Afrika segodnia*, 2011, no. 11, pp. 31-36. (In Russian)
 10. Bland B. Searching for Mandela: Finding a way beyond the Israeli–Palestinian impasse. *Dynamics of Asymmetric Conflict*, 2014, vol. 7, no. 2-3, pp. 183-197. DOI: 10.1080/17467586.2014.968795
 11. Cohen S. Revisiting Territorial Pragmatism in the Palestinian-Israeli Conflict. *Eurasian Geography and Economics*, 2010, vol. 51, no. 6, pp. 733-743. DOI: 10.2747/1539-7216.51.6.733
 12. Farsakh L.A. Common State in Israel–Palestine: Historical Origins and Lingering Challenges. *Ethnopolitics*, 2016, vol. 15, no. 4, pp. 380-392. DOI: 10.1080/17449057.2016.1210348
 13. McMahon S.F. Temporality, Peace Initiatives and Palestinian-Israeli Politics. *Middle East Critique*, 2016, vol. 25, no. 1, pp. 5-21. DOI: 10.1080/19436149.2015.1107997
 14. Rowland R.C., Frank D.A. Mythic Rhetoric and Rectification in the Israeli-Palestinian Conflict. *Communication Studies*, 2011, vol. 62, no. 1, pp. 41-57. DOI: 10.1080/10510974.2011.532428

About the authors:

Alexander V. Krylov – Doctor of Historical Sciences, Professor of the Department of Oriental Studies, Leading Researcher, Center for Middle Eastern Studies, Institute of International Studies, Moscow State Institute of International Relations, Russian Federation. Russia. Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia. E-mail: avkrylov2004@mail.ru.

Vladimir M. Morozov – PhD in History, Vice-Rector for Personnel Policy, Associate Professor of the Department of Diplomacy, MGIMO Russian Ministry of Foreign Affairs, Russian Federation. Russia. Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia. E-mail: frosti_fddf@mail.ru.