

НАЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ДОРОЖНОЙ КАРТЫ ПАЛЕСТИНО- ИЗРАИЛЬСКОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ

ИГОРЬ ЛЕЩЕНЯ

Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь

Резюме

Взрывоопасный потенциал палестино-израильского конфликта, отнесенного за круг приоритетов региональной повестки дня новыми вызовами, достаточен для резкой эскалации захлестнувшей Ближний Восток конфликтной динамики. Усилия по палестино-израильскому урегулированию немислимы без подключения глобальных политических тяжеловесов и региональных игроков. Однако основным условием достижения договорённостей является готовность к взаимным компромиссам самих сторон конфликта, которые своими действиями могут как создавать предпосылки для диалога, так и блокировать возможности взаимопонимания на многие годы вперёд. Для правильной оценки ситуации, сложившейся в мирном процессе, и перспектив её развития важны уроки реализации такого не столь удалённого от нас во времени плана урегулирования, как Дорожная карта. Это – единственный мирный план, который, пусть и с оговорками со стороны израильтян, был принят обеими сторонами конфликта и фиксировал создание палестинского государства в качестве одной из целей окончательного урегулирования. В статье дана оценка политического «багажа», с которым стороны конфликта пришли к принятию Дорожной карты, проанализированы их действия по реализации данного плана. Рассмотрены внутривнутриполитические процессы, оказавшие на них влияние. Проведённое исследование позволило выявить итоги периода актуальности Дорожной карты, которые продолжают влиять на позиции конфликтующих сторон: крах поэтапного подхода к урегулированию; различное видение будущего палестинского государства, создание которого окончательно вошло в повестку переговоров; закрепление политики односторонних мер и создание предпосылок для превращения такой политики в доминирующую линию поведения. Отмечено самовоспроизводство политики односторонних мер на новом уровне.

Ключевые слова:

палестино-израильский конфликт; Дорожная карта; план одностороннего размежевания; план конвергенции; политика односторонних мер; интифада; Палестинская национальная администрация; ХАМАС; Сектор Газа; Западный берег реки Иордан; Ближневосточный квартал.

Дата поступления рукописи в редакцию: 5 августа 2016 г.

Дата принятия к публикации: 30 ноября 2017 г.

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: Ig-Leshchenya@yandex.ru

Запущенный социально-политическими выступлениями на Ближнем Востоке и в Северной Африке 2010–2011 гг. процесс переформатирования региона, придав новое дыхание давно позабытым конфликтам и породив новые, сместил фокус политической повестки с палестинской проблемы. Тем не менее динамика последней, обладающей не только локальным, но и общемировым измерением, по-прежнему сохраняет высокую значимость для развития международной обстановки.

В условиях затяжного переговорного тупика опыт реализации в 2000-х годах Дорожной карты ближневосточного урегулирования интересен как наиболее недавний пример продолжительного взаимодействия палестинцев и израильтян в рамках плана, нацеленного на разрешение ключевых противоречий конфликта и его окончательное урегулирование. Речь идёт об инициативе, которая была одобрена не только ключевыми глобальными и региональными игроками, но и самими участниками конфликта.

Значимость уроков Дорожной карты повышается в связи с тем, что достижение урегулирования возможно только путём взаимных компромиссов сторон, для реализации которых необходим широкий общественный консенсус в каждой из них. Предметом настоящего исследования стали внутривосточные процессы в Израиле и на самоуправляемых палестинских территориях, которые оказали влияние на формирование их позиций в ходе выработки и попыток осуществления плана. Оно призвано оценить вклад событий, происходивших в непосредственных сторонах конфликта, в динамику урегулирования. Потому его временные рамки охватывают период 2001–2008 годов, включая период собственно реализации Дорожной карты с 2003 года.

Представляется, что шаги, предпринимавшиеся участниками противостояния под воздействием внутривосточных соображений в то время, во многом задают алгоритм их действий и на нынешнем этапе развития ближневосточного конфликта. Следует отметить, что в таком контексте палестино-израильское урегулирование в мно-

гочисленных исследованиях, посвящённых освещаемому периоду, не рассматривалось. Имели место лишь отдельные публикации, посвящённые частным внутривосточным вопросам, которые порой включали в себя оценку их влияния на общую динамику палестино-израильского взаимодействия.

В частности, развитие ситуации в регионе, особенно в контексте смерти многолетнего лидера палестинцев Ясира Арафата, анализировалось российскими дипломатами [Озеров 2004], а также представителями академической и университетской науки (в частности, в ходе круглого стола с участием таких специалистов, как Г.И. Мирский, В.В. Наумкин, Г.Г. Косач, И.Д. Звягельская, Д.Б. Малышева, Л.И. Медведко [Палестина после Арафата 2005]). Кроме того, внимание ряда авторов было привлечено к проблемам сохранения палестинского единства, трансформации «Исламского движения сопротивления» (ХАМАС) и увеличению роли исламского фактора в конфликте [Быстров 2008; Демченко 2009; 2015; Tuastad 2013]. Проведению палестинских реформ посвящена работа американского аналитика Н. Брауна [Brown 2005]. Осмысление влияния нахождения ХАМАС у власти на перспективы мирного процесса нашло отражение в публикациях палестинского социолога Х. Шикаки [Shikaki 2007; 2015].

Из числа исследований по затрагиваемым в данной работе темам необходимо также выделить обстоятельный труд арабского автора из Израиля А. Ганема «Палестинская политическая жизнь после Арафата: неудавшееся национальное движение» [Ganem 2010]. Работа представляет наиболее полный анализ развития внутренней политики на самоуправляемых территориях до 2007 г. под ракурсом изучения ситуации в палестинском национальном движении. А. Ганем даёт подробное представление израильского общественного мнения по целому ряду актуальных аспектов конфликта с момента начала реализации «соглашений Осло» до начала 2000-х годов, а в ряде случаев — до 2005 года. Он рассматривает основы формирования

израильской стратегии на палестинском направлении в период до реализации Дорожной карты ближневосточного урегулирования. Однако в его работе отсутствует изучение палестинского общественного мнения. Важные аспекты развития внутриполитических процессов в Израиле и на самоуправляемых палестинских территориях рассматриваются вне контекста Дорожной карты и их влияния на действия сторон конфликта по реализации мирного плана.

Развитие внутривнутриполитической ситуации в Израиле в рассматриваемый период с акцентом на событиях в Секторе Газа отражено И.Д. Звягельской в подготовленной ею монографии, посвящённой истории этого государства [Звягельская 2012]. Суть и мотивы выдвижения планов размежевания и конвергенции раскрыты в исследованиях Т.А. Карасовой и А.В. Крылова [Карасова 2009; 2015; Крылов 2011]. При этом Т.А. Карасова дала развёрнутую картину внутривнутриполитической борьбы в правительстве и в партии «Ликуд» относительно плана мирного урегулирования. А.В. Крылов обстоятельно изучил поселенческую политику Израиля. Политике одностороннего размежевания Ариэля Шарона посвящены также работы американских специалистов Дж. Прессмана и Дж. Левина [Pressman 2006; Levin 2014]. Интерес представляет и вывод, сделанный израильским автором Дж. Ринхольдом об идее одностороннего отделения от палестинцев как ведущем политическом тренде, которому присягнули на верность практически все основные израильские политические партии на выборах 2006 года [Rynhold 2007].

Сквозь призму контактов США со сторонами конфликта анализ подходов израильских и палестинских лидеров к вопросам урегулирования дан бывшим высокопоставленным сотрудником Совета национальной безопасности Соединённых Штатов Э. Абрамсом, а также в работе коллектива американских авторов «Головоломка мирного урегулирования: Америка в поисках арабо-израильского мира, 1989–2011» [Abrams 2013; Kurtzer, Lasensky, Quandt, Speigel, Telhami 2013]. Часто динамика ака-

демических публикаций по Дорожной карте ближневосточного урегулирования в период её попыток реализации выступала одним из показателей реального отношения к нему сторон конфликта. Например, статья М. Хеллера в период с 2003 г. по 2006 г. стала единственной по этой тематике в ежеквартальных сборниках израильского Института исследований в области национальной безопасности [Heller 2003]. При этом множество статей в упомянутых сборниках было посвящено различным аспектам политики размежевания.

Таким образом, в посвящённых изучаемому периоду работах российских и зарубежных авторов рассмотрены отдельные процессы политической жизни Израиля и самоуправляемых палестинских территорий и лишь некоторые аспекты их воздействия на развитие конфликта. Влияние внутривнутриполитических процессов и участников противостояния на выполнение ими требований Дорожной карты не становилось предметом специального сравнительного анализа. Более того, исследователи не рассматривали последствия действий сторон конфликта в период обсуждения и попыток реализации мирного плана с точки зрения современного этапа палестино-израильского урегулирования.

1

Реконструкция границ различных этапов застарелых конфликтов (таких, как палестино-израильский) нередко составляет существенную сложность для исследователя. В силу природы исторического процесса разнонаправленные тенденции нередко развиваются параллельно, а последствия отдельных событий могут проявляться спустя значительное время. Вместе с тем вычленив временные рамки периода ближневосточного конфликта, связанного с выработкой и попытками реализации Дорожной карты урегулирования, представляется возможным.

Непосредственным поводом для разработки документа стала вторая интифада — эскалация насилия между палестинцами и израильянами, которая была вызвана про-

буксовкой реализации «соглашений Осло»¹ и безрезультатностью переговоров в Кэмп-Дэвиде в июле 2000 года. Причину краха последних часто связывают с пропастью между максимумом того, что мог предложить израильский премьер-министр Эхуд Барак, и минимумом того, чем готов был довольствоваться Я. Арафат. Однако реальная проблема заключалась в ещё большей неготовности к серьёзным компромиссам большинства рядовых граждан Израиля и населения оккупированных территорий, чем их лидеров.

В частности, 57% палестинцев и израильтян воспринимали позиции, занятые Тель-Авивом и Рамаллой по проблеме Иерусалима, как неприемлемые; 51 и 56% соответственно аналогичным образом оценивали обсуждавшиеся варианты по палестинскому государству и его границам; 55 и 52% — по израильским поселениям. При этом неуступчивость Я. Арафата обеспечила ему большую поддержку со стороны палестинцев (68% в целом одобрили его политику) в сравнении с уровнем удовлетворения израильтян позицией Э. Барака (25%)².

На дефицит поддержки переговорного решения частично повлияли и недостаточные усилия лидеров в работе с собственным населением. Так, арабский исследователь М. Ягхи отмечал, что Организация Освобождения Палестины (ООП) «никогда не разъясняла своему народу “соглашения

Осло” и не готовила его к необходимым уступкам» (цит. по: [Bargari 2009: 102]). Если после встречи в Кэмп-Дэвиде 57% палестинцев верили, что конфронтация поможет им достичь больших результатов³, то в декабре 2000 г. уже 69% респондентов не сомневались, что интифада повысит готовность израильтян к удовлетворению их требований⁴. Палестинская сторона верила в возможность повторить эффект первой интифады — восстания конца 1980-х — начала 1990-х годов, ставшего одной из предпосылок успешного переговорного процесса и «соглашений Осло». В этой связи ложным сигналом для Я. Арафата накануне встречи в Кэмп-Дэвиде стал односторонний уход Израиля из Ливана в мае 2000 года.

Нереализованные ожидания обеих сторон от результатов «процесса Осло» усилили недоверие друг к другу. Вот почему наиболее детально в Дорожной карте ближневосточного урегулирования прописан именно первый этап, который как раз и посвящён формированию мер доверия и созданию условий для переговоров по содержанию повседневной жизни палестинцев и обеспечению безопасности израильтян. На осуществлении этих мер реализации данного плана и застопорилась, как констатировал в ноябре 2008 г. Квартет международных посредников⁵. Между тем все три этапа обнародованной 30 апреля 2003 г. Дорожной карты по замыслу её составите-

¹ Соглашения Осло — ряд документов, которые были подписаны между правительством Израиля и Организацией Освобождения Палестины в 1993–1995 гг. с целью создания на Западном берегу и в Секторе Газа на период, не превышающий пять лет, Временного органа палестинского самоуправления. Переходный период должен был быть завершён до мая 1999 г. Предполагалось, что не позже чем 4 мая 1996 г. начнутся переговоры по вопросам постоянного статуса и завершения конфликта. Один из реальных результатов реализации соглашений — создание и функционирование Палестинской национальной администрации.

² Joint Palestinian-Israeli Public Opinion Poll. July 27–31, 2000. Palestinian Center for Policy and Survey Research. URL: <http://www.pcpsr.org/en/node/461>

³ Ibid.

⁴ The Jerusalem Media and Communications Centre: Public Opinion Poll No. 39. Part Two. URL: <http://www.jmcc.org/documentsandmaps.aspx?id=461>; Four Months after the Beginning of the Palestinian Intifada: Attitudes of the Israeli and Palestinian Publics towards the Peace Process. Tel Aviv University in cooperation with The Steinmetz Center for Peace Research. December 2000.

⁵ Meeting with PA President Abbas and Israeli FM Livni. 9.11.2008. UNISPAL documents collection. URL: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/1ce874ab1832a53e852570bb006dfaf6/9aa4f770b501a3f8852574fd004adfc8?OpenDocument>. «Квартет» (Квартет по ближневосточному урегулированию, Ближневосточный квартет) — институт международных посредников в составе США, России,

лей должны были быть завершены ещё до конца 2005 г.

В начале 2009 г. сразу несколько событий указывали на то, что время документа прошло. Ушёл в отставку премьер-министр Израиля Эхуд Ольмерт, который так и не смог совместно с палестинским лидером Махмудом Аббасом найти устраивающий обе стороны компромиссный вариант урегулирования. Покинул Белый дом и Дж. Буш, с речью которого 24 июня 2002 г. и была связана разработка данного плана. Израильская операция «Литой свинец» в Газе и формирование правительства лидером «Ликуда» Беньямином Нетаньяху поставили окончательную точку в судьбе политика.

2

На линию поведения палестинского руководства по выполнению своих обязательств в рамках плана мирного урегулирования влияли общественное мнение и политические процессы на оккупированных территориях. В течение второй половины 1990-х и в начале 2000-х годов срыв предусмотренного соглашениями Осло графика ухода израильтян с территорий и крах встречи в Кэмп-Дэвиде ослабляли позиции сторонников решения конфликта путём переговоров в палестинском обществе, а также лично Я. Арафата и возглавляемого им Движения за национальное освобождение Палестины (ФАТХ). В условиях торможения мирного процесса палестинское руководство стремилось предотвратить раскол в обществе и снижение своего авторитета путём отказа от жёстких мер в отношении исламистов. Я. Арафат постепенно упустил

из своих рук как возможность влиять на них, так и политическую инициативу.

Палестинскому лидеру приходилось учитывать веру палестинцев в возможность насильственными методами добиться результатов, которые не удалось достичь путём переговоров. Он также был вынужден принимать во внимание достаточно высокий уровень поддержки действий ХАМАС, в том числе террористических актов против гражданского израильского населения.

Между тем с учётом невыполнения обещаний обуздать террор и особенно после перехвата в январе 2002 г. приобретённого Палестинской национальной администрацией (ПНА) судна «Karine A» с грузом оружия на борту Я. Арафат перестал рассматриваться в качестве заслуживающего доверие партнёра по переговорам не только в Израиле, но и в США [Rice 2011: 136]. В то же время позитивная динамика рейтинга политика на палестинских территориях оказалась зависимой исключительно от того, в какой степени его имя было связано с конфронтацией. В частности, угрозы, озвученные израильским премьер-министром А. Шароном непосредственно в адрес палестинского лидера, исходя из проведённого в октябре 2003 г. опроса населения, подняли его популярность на самый высокий уровень за пять предшествующих лет. Тем не менее его поддержка не превышала 50%⁶.

Значительная часть населения была уверена в том, что вооружённая конфронтация помогает достичь большего признания прав палестинского народа, нежели поиски дипломатического решения (66% в ноябре 2002)⁷, а также убеждена, что лучшим

Евросоюза и ООН, объединивших свои усилия по урегулированию палестино-израильского конфликта. Датой его создания следует считать 25 октября 2001 г. — первое заявление по итогам первой совместной акции. Разработка к концу 2002 г. Дорожной карты ближневосточного урегулирования — основной результат деятельности Квартета. План «Дорожная карта» был представлен сторонам конфликта 30 апреля 2003 г., саммит в Акабе 4 июня 2003 г. считается официальным началом его реализации. 19 ноября 2003 г. план был одобрен резолюцией 1515 Совета Безопасности ООН.

⁶ Данные опроса Палестинского центра изучения опросов населения и политики только среди палестинцев: Public Opinion Poll. October 2003. Palestinian Center for Policy and Survey Research. URL: <http://www.pcpsr.org/en/node/246>

⁷ Joint Palestinian-Israeli Public Opinion Poll. November 14-23, 2002. Palestinian Center for Policy and Survey Research. URL: <http://www.pcpsr.org/en/node/457>

путём достижения национальных целей выступало одновременное продолжение интифады и ведение переговоров (48,6% в апреле 2003)⁸. При этом признанным лидером второй палестинской интифады выступал ХАМАС. В результате она значительно отличалась от первой: нападения на израильских военнослужащих на оккупированных территориях сменились терактами с использованием смертников в отношении гражданского населения в пределах самого Израиля. Такого рода террористические действия поддерживала примерно половина палестинцев: 53% в ноябре 2002 года⁹ и 48% в декабре 2003¹⁰.

Одобрение палестинским населением вооружённого сопротивления и акций смертников в отношении израильтян на протяжении всего периода второй интифады сопровождалось сопоставимо высокой поддержкой взаимного прекращения насилия. Не меньшую степень поддержки такого рода перемирия демонстрировали и израильтяне. Каждая из сторон конфликта склонна была рассматривать именно свою акцию возмездия в качестве возможности подвести черту под конфронтацией. В частности, практически все поддерживавшие взаимное прекращение насилия палестинцы (85% опрошенных) также одобрили и теракт в Хайфе в ресторане «Максим», где 4 октября 2003 г. погиб 21 человек (75% опрошенных)¹¹.

Ряд предпосылок прихода ХАМАС к власти был создан внутривнутриполитическими просчётами ФАТХ. В частности, наблюда-

лось ослабление единства и борьба поколений в руководстве движения, в результате чего на парламентские выборы 2006 г. его представители пошли двумя списками. Кроме того, устойчивая тенденция увеличения поддержки ХАМАС в обществе развивалась на фоне обсуждения коррупции в ПНА. Тревожным сигналом для руководителей палестинской администрации в тот момент должны были стать данные опросов населения, в соответствии с которыми высокий уровень поддержки реформ (89–90%) практически совпадал с уровнем убеждённости в распространении взяточничества в структурах самоуправления (81–82%)¹².

Руководство ПНА и ФАТХ не сделало адекватных выводов по итогам победы представителей ХАМАС на муниципальных выборах в декабре 2004 и январе 2005 года. Предпочтение кандидатам от исламистов избиратели отдавали в силу их некоррупционности, а также с учётом единства рядов исламистов в противовес внутренней борьбе в ФАТХ¹³. Опросы населения, проведённые по итогам четвёртого этапа муниципальных выборов 15 декабря 2005 г., выявили не только рост поддержки населением ХАМАС и дальнейшую приоритизацию проблемы коррупции, но и новую тенденцию: за кандидатов от исламистов голосовали в том числе и те избиратели, которые не причисляли себя к сторонникам этого движения¹⁴. Важный вклад в повышение популярности Исламского движения сопротивления внёс односто-

⁸ On Palestinian Attitudes Towards the Palestinian Situation in General. Poll No. 48. April 2003. The Jerusalem Media and Communications Centre. URL: <http://www.jmcc.org/documentsandmaps.aspx?id=451>

⁹ Joint Palestinian-Israeli Public Opinion Poll. November 14–23, 2002. Palestinian Center for Policy and Survey Research. URL: <http://www.pcpsr.org/en/node/457>

¹⁰ Joint Palestinian-Israeli Public Opinion Poll. December 10, 2003. Palestinian Center for Policy and Survey Research. URL: <http://www.pcpsr.org/en/node/451>

¹¹ Palestinian Public Opinion Poll. October 7–14, 2003. Palestinian Center for Policy and Survey Research. URL: <http://www.pcpsr.org/en/node/246>

¹² Ibid.

¹³ Palestinian Public Opinion Poll. March 10–12, 2005. Palestinian Center for Policy and Survey Research. URL: <http://www.pcpsr.org/en/node/240>

¹⁴ The Palestinian Center for Policy and Survey Research conducted its exit poll for the fourth round of local elections on 15 December 2005. Special Poll. December 15, 2005. Palestinian Center for Policy and Survey Research. URL: <http://www.pcpsr.org/en/node/475>

ронный уход израильтян из Сектора Газа в августе 2005 года. Не закреплённый каким-либо соглашением с М. Аббасом, этот шаг воспринимался населением в качестве результата силовых акций ХАМАС.

Весь период реализации Дорожной карты ближневосточного урегулирования прошёл под знаком усиления ХАМАС на контролируемых ПНА территориях. Уход из жизни в ноябре 2004 г. Я. Арафата, остававшегося символом палестинского движения сопротивления, способствовал последующему изменению соотношения сил между ФАТХ и ХАМАС в пользу исламистов. 15–17 марта 2005 г. в Каире прошла Конференция палестинского диалога. Принятая по его итогам Декларация показала, что реализованное за месяц до этого право заявить в Шарм аш-Шейхе о прекращении всех актов насилия было получено М. Аббасом в обмен на ряд уступок.

Представители 13 собравшихся в столице Египта палестинских организаций не только обязались поддерживать в течение 2005 г. режим прекращения огня. Было достигнуто согласие относительно проведения муниципальных и парламентских выборов, а также внесения изменений в закон о выборах. Наибольший интерес представляла договорённость «развивать и реактивировать ООП на согласованной основе, чтобы включить все палестинские фракции»¹⁵. Она отражала стремление ХАМАС войти в состав изменённой ООП, чтобы побороться с представителями ФАТХ за руководство этой структурой, признанной международным сообществом в качестве единственного легитимного представителя палестинского народа [Tuastad 2013: 90].

17 октября 2005 г. в Газе участники Конференции палестинского диалога подписали своеобразный кодекс чести по вопросам участия в кампании по проведе-

нию выборов в Законодательное собрание ПНА¹⁶. ХАМАС и иные организации, расформирования которых требовал в своих оговорках к Дорожной карте Израиль, для Председателя палестинской администрации выступали значимыми участниками политического процесса. М. Аббас вопреки реальному развитию событий не сомневался в победе ФАТХ на парламентских выборах. Участие в них ХАМАС он воспринимал как необходимое условие легитимации неизбежной победы своего движения. Ещё одним важным фактором поддержки допуска исламистов к участию в выборах была непоколебимая вера президента США Дж. Буша в позитивные результаты внедрения демократии [Kurtzer et al. 2013: 198–199].

При этом палестинцы приняли Дорожную карту без каких-либо условий. Предусмотренное этим планом создание палестинского государства на оккупированных в 1967 г. территориях соответствовало их целям. На момент официального запуска нового плана по урегулированию конфликта, по крайней мере с ноября 2002 года, сохранялась устойчивая тенденция его поддержки более чем половиной населения автономии. Однако пройти свою часть пути по выполнению плана палестинцам мешал конфликт интересов их лидеров и ведущих политических сил: разногласия между Я. Арафатом и М. Аббасом, противостояние между ФАТХ и ХАМАС.

В соответствии с первым этапом Дорожной карты основные обязательства палестинской стороны заключались в прекращении насилия и проведении реформ. Тем не менее Я. Арафат уже не мог остановить волну насилия и был вынужден подыгрывать ХАМАС. Болезненным для него было и требование о проведении институциональных реформ. Оно было направлено на реализацию чуть подретушированного

¹⁵ The Palestinian Cairo Declaration. Cairo, March 17, 2005. Towards Palestinian National Reconciliation: Reference Texts. Ramallah and Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2011. P. 41.

¹⁶ The Palestinian Charter of Honour Relating to the Elections. Gaza, 17 October 2005 // Towards Palestinian National Reconciliation: Reference Texts. Ramallah and Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2011. P. 39–40.

стилистикой Дорожной карты призыва Дж. Буша к палестинскому народу «избрать новых лидеров, лидеров, не скомпрометированных террором»¹⁷. Не удивительно, что на деле палестинский лидер саботировал усилия международных посредников, а также своих реформаторов. В этой связи заслуживает внимания замечание бывшего высокопоставленного сотрудника Совета национальной безопасности США Э. Абрамса: «Арафат вёл борьбу с Аббасом, а не с террористами-смертниками». Согласно свидетельствам американского эксперта, из палестинского лидера приходилось буквально выдавливать такие шаги, как назначение М. Аббаса премьер-министром и предоставление ему права формировать правительство [Abrams 2013: 65].

В соответствии с первым этапом Дорожной карты к числу основных требований по формированию палестинских институтов относились: разработка проекта конституции палестинской государственности; назначение временного премьер-министра; последовательное назначение в состав палестинского правительства министров, которые располагали бы полномочиями проводить фундаментальные реформы; обеспечение реального разделения властей; формирование избирательной комиссии; проведение свободных, открытых и честных выборов. Специфика ситуации состояла в том, что в послужившей импульсом для разработки плана речи Дж. Буша-мл. от 24 июня 2002 г. в более чёткой и бескомпромиссной форме были зафиксированы те направления преобразований, которые днём ранее уже были утверждены Я. Арафатом.

В мае 2002 г. Евросоюз официально обусловил проведение реформ предоставление помощи палестинцам. Между тем меры,

предпринятые израильтянами в качестве реакции на теракт в городе Нетания 29 марта 2002 года, поставили палестинское самоуправление на грань коллапса. В этих условиях помощь стала поистине спасительной и послужила одним из наиболее действенных стимулов для разработки в июне того же года в спешном порядке «100-дневного плана реформ палестинского правительства». В нём в более мягкой трактовке были представлены практически все направления преобразований, которые позже составили основу обязательств ПНА в соответствии с первым этапом Дорожной карты ближневосточного урегулирования¹⁸.

Основной закон, юридически закрепивший институциональные изменения, Я. Арафат подписал в 2002 году. Внесённые в следующем году поправки позволили учредить пост премьер-министра, передать ему и правительству ряд важных сфер ответственности исполнительной власти. В 2002 г. был опубликован закон о юридических организациях, который устанавливал независимость судебной власти от исполнительной. Идею назначения или избрания премьер-министра поддерживали почти три четверти палестинцев (73% в ноябре 2002)¹⁹. Назначение М. Аббаса на этот пост позволило ему представлять палестинское руководство на саммите в Акабе.

Американский исследователь Н. Дж. Браун отмечал: «...поскольку США публично заявили о том, что Я. Арафат сам по себе является проблемой, реформы были наиболее возможны в тех двух сферах, которые лично затрагивали Председателя Палестинской национальной администрации: общественные финансы (лишить Председателя прямого контроля над финансовыми ресурсами администрации) и конституционные изменения (лишить институт

¹⁷ Statement by US President Bush on the Middle East. Washington. UNISPAL documents collection. 24.06.2002. URL: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/1ce874ab1832a53e852570bb006dfaf6/9ca8a36248476275852571eb00054276?OpenDocument>

¹⁸ 100 Days Plan of the Palestinian Government. Policy Focus. Special Studies on Palestinian Politics and the Peace Process. Reforming the Palestinian Authority: Requirements for Change. Memorandum No. 43 / ed. by D. Ross. Washington: The Washington Institute for Near East Policy, 2002. P. 40–47.

¹⁹ Joint Palestinian-Israeli Public Opinion Poll. November 14–23, 2002. Palestinian Center for Policy and Survey Research. URL: <http://www.pcpsr.org/en/node/457>

председательства властных полномочий)» [Brown 2005: 10].

Реформы, проводимые назначенным министром финансов Салямом Файядом, вернули ПНА стабильность и платёжеспособность, попутно обеспечив контроль над распределением финансовых ресурсов. Преобразование спецслужб должно было обеспечить со стороны их сотрудников не только неучастие в интифаде, но и содействие в прекращении насилия. В различных аспектах эта тема трижды была отмечена в рамках мер по прекращению насилия, которые предусматривались первым этапом плана мирного урегулирования. В соответствии с внесёнными в Основной закон изменениями службы безопасности — при признании роли Председателя ПНА в качестве главнокомандующего — были переведены под контроль правительства²⁰. Однако Я. Арафат обошёл эти изменения, создав для руководства спецслужбами подконтрольный только ему Совет национальной безопасности.

Выполнение обязательств по проведению реформ и прекращению насилия оказалось предсказуемо взаимосвязанным и взаимозависимым. Нацеленность правительства М. Аббаса на продолжение преобразований подкреплялась трёхмесячным затишьем, которое 29 июня 2003 г. объявили ФАТХ, ХАМАС и «Исламский джихад». Окончательный срыв этой мирной паузы в результате теракта на автобусной остановке в Иерусалиме 19 августа того же года спровоцировал ответные меры израильтян и

привёл к новому витку насилия. Уход в сентябре 2003 г. М. Аббаса в отставку с поста премьер-министра означал снятие с политической повестки темы преобразований.

Целевая группа по палестинским реформам утверждала, что процесс реформирования ПНА заглох ещё в марте 2003 года, то есть до официального запуска Дорожной карты на саммите в Акабе. Главными препятствиями были названы меры, предпринятые израильтянами в целях обеспечения безопасности, а также противодействие со стороны Я. Арафата и его окружения²¹. Т.А. Карасова констатирует, что «к лету 2003 г. был уже фактически образован альянс между Арафатом и ХАМАС против Абу Мазена и “Дорожной карты”» [Карасова 2015: 361]. Одним из последствий теракта в Иерусалиме стало принятие 1 сентября 2003 г. правительством Израиля решения заморозить дипломатический процесс с ПНА, пока палестинская сторона не предпримет решительные меры по борьбе с инфраструктурой террора²². Реализация Дорожной карты ближневосточного урегулирования была официально приостановлена.

Избрание М. Аббаса Председателем ООП, а затем — и ПНА после кончины Я. Арафата совпало с усталостью палестинцев от интифады, что были вынуждены учитывать и политические оппоненты ФАТХ. 8 февраля 2005 г. в Шарм аш-Шейхе М. Аббас и А. Шарон заявили о взаимном прекращении насилия. Таким образом были выполнены самые первые положения Дорожной карты²³. Однако к тому времени

²⁰ The Amended Basic Law of the Palestinian National Authority (2003) // Towards Palestinian National Reconciliation: Reference Texts. Ramallah and Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2011. P. 18–33.

²¹ Report by the Independent Task Force on Strengthening Palestinian Public Institutions. New York, 1.04.2004. UNISPAL documents collection. URL: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/1ce874ab1832a53e852570bb006dfaf6/34aba2698b1d20dd852576e30071bb55?OpenDocument>

²² Cabinet Communique at the weekly Cabinet meeting. Israeli Ministry of Foreign Affairs. 1.09.2003. URL: <http://www.mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2003/Pages/Cabinet%20Communique%20-%201-Sep-2003.aspx>

²³ President Mohammad Abbas' Speech at the Sharm el-Sheikh Summit. UNISPAL documents collection. 8.02.2005. URL: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/181c4bf00c44e5fd85256cef0073c426/082617960cdb7e168525707b0046a4c4?OpenDocument>; Statement by PM Ariel Sharon at the Sharm el-Sheikh Summit. Israeli Ministry of Foreign Affairs. 8.02.2005. URL: <http://www.mfa.gov.il/mfa/pressroom/2005/pages/statement%20by%20pm%20sharon%20at%20sharm%20el-sheikh%20summit%208-feb-2005.aspx>

в Израиле уже окончательно был одобрен односторонний план размежевания.

1 марта 2005 г. в рамках проведённой в Лондоне международной встречи по поддержке Палестинской администрации М. Аббас представил план её институционального обновления²⁴. Он предусматривал, в частности, завершение процесса проведения муниципальных и организацию парламентских выборов. Убедительная победа ХАМАС на выборах в Законодательное собрание ПНА 25 января 2006 г. предопределила невозможность последующего выполнения палестинской стороной своих обязательств по Дорожной карте. Формирование в марте 2006 г. нового палестинского правительства и нарастание напряжённости между ФАТХ и ХАМАС означало обострение для международного сообщества и Израиля проблемы поиска договороспособного палестинского партнёра.

В программе сформированного по итогам переговоров в Мекке в марте 2007 г. правительства национального единства говорилось об уважении решений международного сообщества и ранее достигнутых договоренностей²⁵. Такой половинчатый подход явно не мог удовлетворить израильтян. Однако правительство национального единства так и не представилась шанс доказать, что его действия будут весомее публичного признания принципов Ближневосточного квартета. В июне 2007 г. ХАМАС захватил власть в Секторе Газа — ПНА де-факто оказалась разделённой на два образования под руководством противоборствующих политических сил.

З

Главной задачей первого правительства А. Шарона как лидера правоцентристской партии «Ликуд» (2001–2003) было прекращение второй интифады и обеспечение безопасности израильтян. В свете явно ограни-

ченной эффективности силовых методов эта задача могла быть решена обеспечением контроля над густонаселёнными палестинскими районами силами местной администрации, которая обязалась бы остановить насилие. Палестинский исследователь М. Ягхи считает, что именно такие мотивы в своё время подвигли левоцентристскую часть израильской политической элиты заключить «соглашения Осло»: «...Израиль стремился найти силу, которой можно было бы доверить войну с ХАМАС, а также покончить с интифадой и избавиться от ежедневной ответственности за палестинцев» (цит. по: [Bagari 2009: 102]).

Ещё до вступления в должность 7 марта 2001 г. А. Шарон выработал собственное видение такого палестинского контроля: временное демилитаризованное палестинское государство на 42% территории Западного Берега реки Иордан, а также в Секторе Газа. Ещё в феврале того же года он предлагал создать такого рода образование в ходе встречи с ближайшими сподвижниками Я. Арафата [Карасова 2009: 443–444]. Видимо, чтобы дополнительно мотивировать контрагентов, именно израильский премьер-министр в Латрунской речи 23 сентября 2001 г. впервые публично назвал возможное временное палестинское образование государством [Kurtzer et al. 2013: 162].

В основе подходов А. Шарона лежала реакция на демографические тенденции: стремление избежать перспективы превращения Израиля в двунациональное государство с учётом высоких темпов роста палестинского населения. Радикально менялся ранее существовавший водораздел в подходах правых (за единый Эрец Исраэль) и левых (акцент на демографической угрозе существованию еврейского государства) по проблематике конфликта с палестинцами [Носенко 2009]. В этой связи интересам израильтян соответствовали содержащиеся в

²⁴ Conclusions of the London Meeting on Supporting the Palestinian Authority. London. UNISPAL documents collection. 1.03.2005. URL: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/1ce874ab1832a53e852570bb006dfaf6/9bd155ae74b6f1ac8525799d0052af51?OpenDocument>

²⁵ The Palestinian Unity Government Programme. Gaza, March 17, 2007 // Towards Palestinian National Reconciliation: Reference Texts. Ramallah and Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2011. P. 48–56.

Дорожной карте ближневосточного урегулирования обязательства палестинцев по прекращению насилия, разоружению радикальных формирований и реформе структур безопасности. Главное, что привлекало А. Шарона в зафиксированной этим документом идее палестинской государственности, — это отделение от Израиля территорий, плотно заселённых палестинцами.

Израильяне приняли разработанный Ближневосточным квартетом план мирного урегулирования с 14 оговорками. В основном они были направлены на обеспечение приоритета мер по прекращению и предотвращению терактов и формирование нового палестинского руководства в качестве условий перехода ко второму этапу Дорожной карты. Последний был посвящён созданию палестинского государства во временных границах.

Оговорки свидетельствовали о том, что правительство А. Шарона не рассматривало в качестве реальной перспективу установления противоположной стороной государственности в постоянных границах. Например, в качестве контуров для переговоров по окончательному статусу израильяне были готовы признать только не упоминающие о палестинском государстве резолюции 242 и 338 Совета Безопасности ООН, но не резолюцию 1397, в которой есть ссылка на него²⁶.

В этой связи показательное свидетельство приводит занимавший в 2002–2004 гг. пост министра иностранных дел Иордании М. Муашер, который принимал участие в конференции в Акабе по запуску Дорожной карты. В ходе брифинга на полях Р. Гиссин (пресс-секретарь А. Шарона) заявил, что Израиль не намерен выполнять план далее его второго этапа. Он готов сосуществовать неопределённо долгий период с палестинским образованием с временными границами, но не готов признать возникновение постоянного государства [Muasher 2008: 192].

По своим функциям и властным полномочиям временное палестинское государство виделось израильянам аналогом ПНА. Именно об этом свидетельствовало их намерение вести переговоры по его созданию не с Организацией Освобождения Палестины, а с Палестинской национальной администрацией²⁷. Такое видение решения вопроса о государственности не могло быть принято ни Я. Арафатом, ни М. Аббасом. Тезис А. Шарона об отсутствии релевантного палестинского партнёра по переговорам стал концентрированным выражением понимания невозможности решить конфликт дипломатическим путём на приемлемых для Израиля условиях. Замораживание Дорожной карты извело стороны от констатации полного несовпадения их подходов по ключевым вопросам в рамках реализации второго и третьего этапов мирного плана.

В этой связи разработка израильской стороной альтернативного плана, основанного на одностороннем определении «политических границ», «границ безопасности» или «защищаемых границ», была неизбежной. Суть предложенного А. Шароном плана сводилась к уходу из Сектора Газа, связи которого с внешним миром продолжали контролировать израильяне, а также к изменению схемы присутствия Израиля на Западном берегу реки Иордан. Наряду со строительством стены безопасности должны были быть эвакуированы четыре поселения в северной части Западного берега.

Принципиальным для оценки выполнения Тель-Авивом обязательств по плану мирного урегулирования является вопрос о том, *как размежевание соотносится с Дорожной картой.* В рамках презентации плана на Герцилийской конференции 18 декабря 2003 г. в качестве его официальной цели было заявлено максимально возможное сокращение террора и обеспечение безопасности граждан Израиля, в том

²⁶ Israel's Response to the Roadmap // Israeli Ministry of Foreign Affairs. URL: <http://mfa.gov.il/ForeignPolicy/Peace/MFADocuments/Pages/Israel%20Response%20to%20the%20Roadmap%2025-May-2003.aspx>

²⁷ Ibid.

числе путём минимизации соприкосновения с палестинцами. Отмечалось, что размежевание не предотвратит возвращение к Дорожной карте. А. Шарон подчёркивал возможности, в зависимости от обстоятельств, её реализации параллельно с осуществлением плана размежевания²⁸.

По итогам согласования последнего с президентом США Дж. Бушем директор бюро премьер-министра Израиля Д. Вейсглас транслировал позицию своего правительства о том, что «план размежевания и ряд связанных с ним шагов на Западном берегу ... согласуются с Дорожной картой и во многих случаях являются как раз теми шагами, которые предусмотрены определёнными этапами Дорожной карты»²⁹.

Любопытно, что в то время, как Д. Вейсглас пытался в максимально возможной степени приблизить в восприятии США размежевание к логике реализации Дорожной карты, израильские дипломаты в контактах со своими российскими коллегами решительно возражали против такой трактовки. При вписывании плана А. Шарона в рамки документа, предложенного Ближневосточным квартетом, речь сразу же шла о третьем этапе урегулирования — достижении соглашения по постоянному статусу, в ходе которого основные вопросы адресовались уже не палестинцам, а израильтянам [Озеров 2004: 161]

Начиная с саммита в Шарм эш-Шейхе в феврале 2005 г., у израильтян появилась новая формулировка, которая впоследствии практически в неизменном виде повторялась во всех публичных высказываниях премьер-министра по данной теме: размежевание должно проложить путь к реализации Дорожной карты³⁰. Позже аме-

риканцы признали, что по мере приближения реализации его плана А. Шарон терял интерес к осуществлению ухода из Газы на основе переговоров. Он опасался новых требований со стороны М. Аббаса, а также того, что действия Израиля будут представлены как результат уступок палестинцам [Kurtzer et al. 2013: 194].

Размежевание полностью противоречило основанной на параллельном выполнении сторонами конфликта своих обязательств и нацеленной на достижение урегулирования путём переговоров Дорожной карте. В качестве одностороннего и не подлежащего согласованию с палестинцами комплекса мер оно было ориентировано исключительно на одобрение со стороны США, которое и было получено путём обмена письмами Дж. Буша и А. Шарона 14 апреля 2004 года. Основная цель плана заключалась в том, чтобы обменять физический уход из Газы на сохранение за Израилем максимально возможной части Западного берега реки Иордан.

Время подтвердило рассчитанные на внутриизраильское потребление заявления Д. Вейсгласа о том, что план размежевания был призван заморозить мирный процесс и что этот результат «законным образом» стал одним из главных достижений реализованной Тель-Авивом политики³¹. Любопытно, что, согласовывая свои действия с Вашингтоном, А. Шарон наряду с оставлением Газы заявлял о готовности одностороннего ухода с более обширных территорий Западного берега реки Иордан. В частности, именно таким образом выглядел вынесенный на одобрение Соединённых Штатов один из трёх вариантов размежевания [Kurtzer et al. 2013: 179–180].

²⁸ Address by Prime Minister Ariel Sharon at the Fourth Herzliya Conference. December 18, 2003. Israeli Ministry of Foreign Affairs. URL: <http://www.mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/Israeli%20Disengagement%20Plan%2020-Jan-2005.aspx#doc1>

²⁹ Letter From Dov Weisglass to NSA Condoleezza Rice. Haaretz. 19.04.2004. URL: <http://www.haaretz.com/news/letter-from-dov-weisglass-to-nsa-condoleezza-rice-1.119993>

³⁰ Statement by PM Ariel Sharon at the Sharm el-Sheikh Summit. Israeli Ministry of Foreign Affairs. 8.02.2005. URL: <http://www.mfa.gov.il/mfa/pressroom/2005/pages/statement%20by%20pm%20sharon%20at%20sharm%20el-sheikh%20summit%208-feb-2005.aspx>

³¹ Shavit A. Top PM Aide: Gaza Plan Aims to Freeze the Peace Process. Haaretz. 6.10.2004. URL: <http://www.haaretz.com/top-pm-aide-gaza-plan-aims-to-freeze-the-peace-process-1.136686>

Для А. Шарона одним из сильных внутриполитических мотивов выдвижения плана размежевания стала Женевская инициатива. Она была предложена израильскими и палестинскими политиками, причастными к разработке и реализации «соглашений Осло». По духу и содержанию она соответствовала прежде достигнутым результатам в ближневосточном урегулировании и положениям Дорожной карты и получила достаточно высокую поддержку израильтян (47%). В пользу политики одностороннего размежевания свидетельствовало то обстоятельство, что больший процент граждан Израиля (49%) и большинство палестинцев (58%) после информирования о сути Женевской инициативы высказались против данного плана. Опросы подтверждали, что палестинское общество оказалось в тот период не готово к урегулированию даже на либеральных с точки зрения противоположной стороны условиях³².

С учётом замораживания Дорожной карты на поддержку плана размежевания израильтянами работала вторая интифада. Если опрос, проведённый в апреле 2003 года, свидетельствовал о приверженности населения Израиля плану мирного урегулирования (65% — за), то в декабре того же года 59% респондентов уже предпочитали одностороннее отделение от противоположной стороны³³. Основой для такой позиции стало разделявшееся ещё большим количеством опрошенных (73%) опасение, что палестинцы со временем окажутся демографическим большинством на территории к западу от реки Иордан³⁴.

Целесообразность ухода из Газы, которая была предпочтительным вариантом для левосторонней элиты, преобразовыва-

лась в основу общенационального консенсуса: 80% израильтян были готовы эвакуировать все поселения в Секторе на основе мирного договора, 50% подтвердили согласие с такой политикой даже в условиях одностороннего отделения. Очевидными были непропорциональные расходы по обеспечению безопасности 8000 граждан Израиля в регионе, в котором проживало около миллиона палестинцев (обеспечивая рекордную плотность населения в мире). Сложнее обстояла ситуация с эвакуацией поселений с Западного берега реки Иордан: 37% опрошенных были готовы к эвакуации большинства из них на основе мирного договора и только 29% соглашались поддержать такое решение и в рамках одностороннего отделения. Зато 51% израильтян был готов поддержать одностороннюю эвакуацию отдалённых и изолированных поселений в этом регионе³⁵.

Проведённые в декабре 2003 г. опросы подтвердили наличие незначительного большинства для реализации итоговой версии размежевания. Они же свидетельствовали и о недостаточной поддержке плана конвергенции, выдвинутого следующим премьер-министром Израиля Э. Ольмертом. В соответствии с последним израильтяне должны были покинуть значительную часть Западного берега реки Иордан. Тем самым план представлялся естественным продолжением концепции одностороннего размежевания. Если А. Шарон на презентации своей политики в Герцлии говорил о намерении определить «временные линии безопасности», которые «не будут устанавливать постоянную границу Государства Израиль»³⁶, то Э. Ольмерт в качестве цели указывал уже «установление постоянных, международно признанных границ, кото-

³² Joint Palestinian-Israeli Public Opinion Poll. December 10, 2003. Palestinian Center for Policy and Survey Research. URL: <http://www.pcpsr.org/en/node/451>

³³ The Israel Democracy Institute. April 2003. URL: http://en.idi.org.il/media/597175/peaceindex2003_4_3.pdfTheIsraelDemocracyInstitute

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Address by Prime Minister Ariel Sharon at the Fourth Herzliya Conference. Israeli Ministry of Foreign Affairs. 18.12.2003. URL: <http://www.mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/Israeli%20Disengagement%20Plan%20-Jan-2005.aspx#doc1>

рые на предстоящие десятилетия обеспечат Израилю еврейское большинство»³⁷.

Меры израильтян, направленные на создание новых, выгодных для них реалий не могли не вызвать ответные действия палестинцев на международной арене. В марте 2006 г. 59% опрошенных жителей оккупированных территорий заявили, что поддержали бы одностороннее провозглашение палестинского государства³⁸.

Преемник А. Шарона на посту премьер-министра рассчитывал, что уже к 2010 г. «Израиль будет отделён от большинства палестинского населения в рамках новых границ ... с забором безопасности, скорректированным к новой линии постоянных границ»³⁹. Тем не менее план конвергенции так и не был реализован даже с учётом достаточно широкой (70% опрошенных) поддержки в обществе идей Э. Ольмерта о праве Израиля в одностороннем порядке устанавливать свои границы⁴⁰. Доверие израильского общества к такого рода шагам было подорвано летом 2006 года – нападение на израильский военный патруль на севере страны, а также похищение боевиками капрала Гилада Шалита вполне обоснованно воспринимались как результаты одностороннего ухода из Ливана и Сектора Газа.

В соответствии с первым этапом Дорожной карты ближневосточного урегулирования обязательства израильской стороны включали вывод войск с палестинских территорий, занятых после 28 сентября 2000 года, то есть после начала второй интифады; демонтаж созданных с марта 2001 г. «передо-

вых поселений»; замораживание любой поселенческой деятельности. Ряд обязательств носил характер поддерживающих мер: создание надлежащего фона для действий палестинцев по прекращению насилия; обеспечение свободы передвижения палестинских официальных лиц для участия в мероприятиях, связанных с выборами и реформами.

Полный вывод войск на позиции по состоянию на сентябрь 2000 г. со ссылкой на новые обстоятельства исключался уже оговорками при принятии Дорожной карты и соответственно так и не был осуществлён. Израильтяне предпочитали акцентировать внимание не на передислокации своих сил, а на разделе с палестинцами ответственности и гражданских полномочий. Прогресс по данному направлению наметился после объявления обеими сторонами конфликта на саммите в Шарм эш-Шейхе 8 февраля 2005 г. о взаимном прекращении насилия. В марте того же года ПНА была передана ответственность за обеспечение безопасности в Иерихоне и Тулькарме.

В последующем обсуждении вопроса раздела полномочий характеризовалось растянутыми по времени всплесками намерений возобновить работу совместного комитета по безопасности, в том числе и для обсуждения передачи под контроль палестинской администрации дополнительных городов с окружающими территориями. Об этом договаривались участники заседания двустороннего руководящего комитета, проведённого в октябре 2005 года⁴¹, Э. Ольмерт и М. Аббас в ходе встречи 23 декабря 2006⁴²,

³⁷ Legget K. Olmert to Call for Global Support of Israel's West Bank Pullout Plan // Wall Street Journal. 12.04.2006. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB114478799929023245>

³⁸ Joint Palestinian-Israeli Poll. March 19, 2006. Palestinian Center for Policy and Survey Research. URL: <http://www.pcpsr.org/en/node/434>

³⁹ Benn A., Verter Y. Olmert interview in Haaretz. Haaretz. 10.03.2006. URL: www.haaretz.com/hasen/spages/692704.html

⁴⁰ The Israel Democracy Institute. May 2006. URL: <http://www.peaceindex.org/indexMonthEng.asp?num=31&monthname=May>

⁴¹ Developments Related to the Middle East Peace Process. Issue 20. January-December 2005. UNISPAL documents collection. URL: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/1ce874ab1832a53e852570bb006dfaf6/9bd155ae74b6f1ac8525799d0052af51?OpenDocument>

⁴² Statement by Israeli Prime Minister Ehud Olmert and Palestinian Authority President Mahmoud Abbas following their meeting in Jerusalem. Jerusalem, December 23, 2006. Developments Related to the Middle East Peace Process. Issue 21. January-December 2006. UNISPAL documents collection. URL: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/1ce874ab1832a53e852570bb006dfaf6/f4babc56837dfc34852579b500696411?OpenDocument>

премьер-министр ПНА С. Файяд и министр обороны Израиля Э. Барак в рамках переговоров с участием государственного секретаря США Кондолизы Райс 30 марта 2008 года. По итогам последней трёхсторонней встречи была достигнута договорённость о передаче палестинским силам безопасности контроля над городом Дженин⁴³.

Некоторые из созданных с марта 2001 г. «передовых поселений» действительно были снесены. По данным израильской общественной организации Peace Now, по состоянию на август 2005 г. на Западном берегу реки Иордан оставалось более 50 подобных образований, построенных после марта 2001 года⁴⁴. Израильские оговорки к Дорожной карте предполагали, что полного замораживания поселенческой деятельности не будет. Смещались акценты: вводились темы замораживания строительства новых поселений и «передовых поселений». Если в 2003 г. в израильских образованиях на Западном берегу реки Иордан проживало 231 800 человек (вместе с поселенцами в Восточном Иерусалиме — 410 401), то к 2005 г. количество поселенцев возросло до 247 300 (431 357), а к 2008 году — до 281 100 (474 191). За период 2003—2008 гг. ежегодно на Западном берегу реки Иордан израильяне начинали строительство не менее 1500 — 2000 новых единиц жилья⁴⁵.

4

Ряд подходов по вопросам урегулирования, выработанных израильской и палестинской сторонами в период попыток реализации Дорожной карты, продолжали оказывать влияние на их последующие

стратегии вплоть до современного этапа развития конфликта.

1. Отказ от поэтичности в урегулировании противоречий. Отход от заложенного в Дорожной карте принципа разделения процесса разрешения противоречий на этапы проявился уже на международной конференции в Аннаполисе в ноябре 2007 года. Достигнутые в ходе неё договорённости были нацелены на одновременное форсирование первого и третьего этапов плана, выдвинутого Ближневосточным квартетом. Несмотря на высокий уровень поддержки идеи возобновления переговоров по вопросам окончательного урегулирования со стороны как палестинцев, так и израильян⁴⁶, конференция в Аннаполисе стала примером подчинения мирного процесса совпавшим внутривнутриполитическим интересам лидеров сторон конфликта.

После победы ХАМАС на парламентских выборах в январе 2006 г. и захвата этим движением в июне 2007 г. власти в Секторе Газа М. Аббас не мог претендовать на право представлять на переговорах все оккупированные палестинские территории. Однако, в соответствии с логикой его противостояния с ХАМАС, сама возможность достижения договорённостей в рамках переговорного процесса была той козырной картой, которой нельзя было не воспользоваться [Rice 2011: 511]. Возможное достижение соглашения представляло для Председателя ПНА самоценность в качестве подкрепления легитимности его подхода к урегулированию конфликта в глазах населения. В свою очередь премьер-министр Израиля Э. Ольмерт в силу критики деятельности его правительства и военных во время второй ливанской войны,

⁴³ Statement by the White House on the trilateral meeting among the United States, Israel and Palestine. Washington, D.C., March 30, 2008. Developments Related to the Middle East Peace Process. Issue 23. January-December 2008. UNISPAL documents collection. URL: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/1ce874ab1832a53e852570bb006dfaf6/3edbd54d50d2551685257a8d0050c038?OpenDocument> (дата обращения: 13.04.2016).

⁴⁴ What is an outpost? // Peace Now. URL: <http://peacenow.org.il/eng/node/286>

⁴⁵ Main Figures and Data on Settlements: Population, Construction and Tenders per Year: Population, Construction and Tenders per Year. 24.12.2015 // Peace Now. URL: http://peacenow.org.il/eng/Settlements_Data (дата обращения: 13.04.2016).

⁴⁶ Joint Palestinian-Israeli Poll. September 21, 2006. Palestinian Center for Policy and Survey Research. URL: <http://www.pcpsr.org/en/node/430>

а также выдвинутых в его отношении коррупционных обвинений активность именно на палестинском направлении рассматривал в качестве возможности набрать политические очки.

В результате ни тот, ни другой лидер в случае достижения договорённостей по ближневосточному урегулированию не располагали возможностями добиться их одобрения законодателями (а применительно к Э. Ольмерту – и на уровне правительства), обеспечить поддержку населения, а тем более реализовать их. Нацеленный на установление доверия между враждующими сторонами, курс на поэтапное урегулирование конфликта оказался несостоятельным. В Аннаполисе попытались ускорить реализацию плана, чтобы воспользоваться его сохранявшимся политическим значением. Впоследствии палестинская сторона в условиях расширения израильских поселений воспринимала любые подразумевающие этапность их реализации схемы как попытку противоположной стороны выиграть время.

2. *Приверженность политической элиты Израиля параметрам палестинского государства, которые были предложены А. Шароном.* Результаты освоения израильской стороной Западного берега реки Иордан и публичные инициативы ряда политиков показывают, что рано списывать в архивы условия (42% территории Западного берега), которые предлагались для временного палестинского государства израильским лидером. В частности, российский специалист А.В. Крылов отмечает, что «за годы оккупации поселения и поселенческая инфраструктура поглотили около 60% Западного берега» [Крылов 2011: 267]. Н. Беннет, лидер входящей в правительственную коалицию партии «Еврейский

дом», с 2012 г. отстаивает идею об аннексии «зоны С», которая находится под полным израильским контролем и включает в себя больше половины территории региона⁴⁷.

В распространённом в июле 2016 г. отчёте Ближневосточного квартета ускоренные темпы освоения «зоны С» выделялись даже на общем фоне активного расширения поселений. В частности, указывалось, что если с начала в 1993 г. «процесса Осло» число жителей всех израильских образований на Западном берегу возросло более чем вдвое, то численность поселенцев в этой части региона увеличилась трёхкратно. При этом 70% территории «зоны С» отведено для исключительного использования израильской стороной⁴⁸.

3. *Сохранение актуальности политики одностороннего определения границ Государства Израиль,* которая с момента анонсирования плана размежевания подспудно продолжала присутствовать в израильской повестке дня. Во многом это было связано со строительством разделительной стены. В период 2000–2010 гг. наблюдались практически одинаковые темпы роста населения в поселениях и к востоку, и к западу от неё⁴⁹. Это свидетельствует в пользу того, что сооружение, которое при необходимости можно передвигать, является скорее временной границей. Созданные к востоку от стены еврейские поселения со временем вполне могут претендовать на включение в будущие границы Государства Израиль.

Настоящая реинкарнация планов по одностороннему отделению была вызвана кампанией по получению Государством Палестина статуса в ООН и его принятию в профильные международные организации, а впоследствии – крахом посреднических усилий Дж. Керри в апреле 2014 года. Озвученная как лидерами левого полити-

⁴⁷ Naftali B. For Israel, two-state is no solution. International New York Times. 06.11.2014. URL: http://www.nytimes.com/2014/11/06/opinion/naftali-bennett-for-israel-two-state-is-no-solution.html?_r=0

⁴⁸ The Middle East Quartet report. July 2016. URL: http://www.un.org/News/dh/infocus/middle_east/Report-of-the-Middle-East-Quartet.pdf

⁴⁹ Settler Population Growth East and West of the Separation Barrier, 2000 – 2010. Foundation for the Middle East Peace. URL: <http://fmep.org/resource/settler-population-growth-east-and-west-of-the-separation-barrier-2000-2010>

ческого лагеря Израиля Э. Бараком (май 2012) и И. Герцогом (январь 2016), так и премьер-министром Б. Нетаньяху (май 2014 и ноябрь 2015) политика односторонних шагов сохранила популярность среди широкого спектра политических сил. Уровень общественной поддержки новым версиям такого рода отделения сопоставим с результатами опросов по плану конвергенции Э. Ольмерта. В частности, 44% поддерживали и 46% выступали против инициативы Э. Барака в июне 2012 года⁵⁰; 49% были за, 44% – против инициативы И. Герцога в январе 2016-го⁵¹.

При этом учтены уроки размежевания, связанные с обстрелами юга Израиля из Сектора Газа: все израильские политики, хотя и в разной форме, выступили за сохранение военного присутствия на предполагаемых к передаче под гражданское управление ПНА территориях. С учётом сложившегося в израильской политической элите ещё со времён «процесса Осло» консенсуса относительно необходимости удержания контроля над Иорданской долиной, палестинское образование на Западном берегу реки Иордан обречено на статус, сопоставимый с положением Сектора Газа при модальности на характер палестинской власти.

Ещё более важной представляется неизменность подходов населения к путям решения ключевых противоречий конфликта. Проведённый в феврале 2017 г. совместный опрос показал, что только 42% жителей палестинских территорий и 48% израильтян (41% – среди израильских евреев) поддержали бы пакетное предложение по окончательному статусу, состоящее из ранее озвученных в ходе переговоров компромиссных вариантов⁵². Результаты этого исследования, особенно среди палестинцев, сопоставимы с данными, которые

приводились выше относительно уровня одобрения подобных предложений непосредственно после провала переговоров в Кэмп-Дэвиде в июле 2000 года, а также уровня поддержки созвучных идей Женевской инициативы в декабре 2003 года.

* * *

Реализация израильского плана размежевания и раскол в палестинской администрации представляют собой главные взаимосвязанные события рассматриваемого периода, последствия которых продолжают оказывать влияние на ситуацию в урегулировании и в настоящее время. Устойчивый характер такого воздействия объясняется глубинными долговременными внутривластными процессами, ими порождёнными.

Общественность враждующих сторон по-разному видит возможные компромиссы в решении вопроса окончательного статуса Палестины. Проведённые исследования выявили консервацию позиций населения Израиля и палестинских территорий по возможным путям ближневосточного урегулирования. В начале 2000-х годов осознание невозможности договориться по ключевым вопросам конфликта привело к росту популярности оппозиционных по отношению к ПНА радикальных движений и ко второй интифаде у палестинцев, к односторонним мерам по реализации своих подходов по решению территориального вопроса и устойчивой популярности правых партий у израильтян.

В период попыток реализации Дорожной карты стороны конфликта перешли к политике односторонних мер, которая ныне превратилась в доминирующую линию их поведения. Были созданы предпосылки для действий палестинской стороны на международной арене по обеспечению

⁵⁰ Joint Palestinian-Israeli Poll. June 12, 2006. Palestinian Center for Policy and Survey Research. URL: <http://www.pcpsr.org/en/node/388>

⁵¹ The Israel Democracy Institute. January 2016. URL: <http://www.peaceindex.org/indexMonthEng.aspx?num=301&monthname=January>

⁵² Palestinian – Israeli Pulse: A Joint Poll. February 16, 2017. Palestinian Center for Policy and Survey Research. URL: http://www.pcpsr.org/sites/default/files/Joint%20PAL-ISR%20Poll%202%20English%20Summary_9%20February%202017.pdf

признания своей государственности. Продолжает оставаться актуальной стратегия одностороннего определения границ Израилем. Более того, заложен механизм воспроизводства на новом уровне такого рода действий как средства оказания давления на противоборствующую сторону.

Создана и основа для сохранения радикальных подходов конфликтующих сторон, основанных на применении насильственных средств. Обстрелы юга Израила из Газы оказались одним из наиболее эффективных механизмов поддержания популярности представителей правой части политического спектра в этой стране. Израильские операции в Секторе в результате только укрепляли авторитет ХАМАС среди палестинцев и привлекали внимание международного сообщества не к урегулированию, а к деэскалации конфликта. Не на пользу палестино-израильскому урегулированию идёт и нахождение в тени иных конфликтов в регионе, оказывающих вли-

яние на конфигурацию тактических союзов различных вовлечённых сторон.

Видимым направлением развития ситуации может стать восстановление палестинского единства, формирование посредством парламентских и президентских выборов новых структур власти и достижение национального консенсуса по вопросам урегулирования конфликта. С учётом соотношения общественной поддержки основных политических сил возможный в таком случае компромисс будет явным шагом назад по сравнению с подходами к переговорному решению сегодняшней официальной Рамаллы. При этом внутripалестинское примирение по-прежнему осложнено разнонаправленными интересами ключевых региональных игроков, которые оказывают влияние на ХАМАС и ФАТХ. Между тем рассмотрение последнего вопроса находится за рамками настоящей работы и может стать предметом отдельного исследования.

Список литературы

- Звягельская И.Д.* История Государства Израиль. М.: Аспект Пресс, 2012. 359 с.
- Карасова Т.А.* Политическая история Израила. Блок «Ликуд»: прошлое и настоящее. М.: Наталис, 2009. 526 с.
- Карасова Т.А.* Израиль и США: Основные этапы становления стратегического партнёрства (1948–2014). М.: Аспект Пресс, 2015. 464 с.
- Крылов А.В.* Израильские поселения на оккупированных арабских территориях (1967–2007 гг.). М.: МГИМО-Университет, 2011. 340 с.
- Носенко Т.В.* Израиль в пути: некоторые итоги парламентских выборов // *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. № 10. С. 63–73.
- Озеров О.Б.* Post-Arafat Ближний Восток // *Международная жизнь*. 2004. № 11–12. С. 148–163.
- Abrams E.* Tested by Zion: The Bush Administration and the Israeli-Palestinian Conflict. Cambridge University Press, 2013. 339 p.
- Barrari H.* The Middle East Peace by Piece: The Quest for a solution to the Arab-Israeli Conflict. Amman: Friedrich, 2009. 142p.
- Brown N.J.* Evaluating Palestinian Reform. Carnegie papers. Middle East Series: Democracy and Rule of Law Project. June 2005. No. 59. Washington: Carnegie Endowment for International Peace. 23 p.
- Ganim A.* Palestinian Politics after Arafat: A Failed National Movement. // *Indiana Series in Middle East Studies*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press. 2010. 208 p.
- Kurtzer D., Lasensky S.B., Quandt W.B., Speigel S.L., Telhami S.Z.* The Peace Puzzle: America's Quest for Arab-Israeli Peace, 1989–2011. Cornell University Press, 2013. 336 p.
- Levin G.* One step forward or two steps back? Unilateralism and Israel's Gaza disengagement in the eyes of the world // *Israel Affairs*. 2014. Vol. 20. No. 1. P. 87–103.
- Muasher M.* The Arab Center: the promise of moderation. Yale: Yale University Press, 2008. 312 p.
- Pressman J.* Israeli Unilateralism and Israeli-Palestinian Relations, 2001–2006 // *International Studies Perspectives*. 2006. No. 7. P. 360–376.
- Rice C.* No Higher Honor. A memoir of My Years in Washington. New York: The Crown Publishing Group, 2011. 765 p.
- Rynhold J.* Peace and Security in the 2006 Election // *Israel Affairs*. 2007. Vol. 13. No. 2. P. 384–400.
- Tuastad D.* Hamas – PLO relations before and after the Arab spring // *Middle East Policy*. 2013. Vol. 20. No 3. P. 86–98.

NATIONAL CONTEXTS AND THE ROAD MAP ON MIDDLE EAST SETTLEMENT

DOMESTIC POLITICS OF THE PALESTINIAN-ISRAELI CONFLICT

IGOR LESHCHENYA

Belarusian State University, Minsk, Belarus

Abstract

Highly explosive potential of the Palestinian-Israeli conflict, moved aside from top priorities of the regional agenda by new challenges, may add substantially to escalation of the wave of violence which sweeps over the Middle East. Any break-through in the Palestinian-Israeli settlement since ages has been unthinkable without the global political hardliners and regional actors. However the basic precondition for achieving any agreements remains the same: readiness to mutual compromises of the parties to the conflict, which through their actions may both provide premises for dialogue or block any possibility for progress in the visible future. Hence, in order to properly evaluate the current status of peace process and clearly see its perspectives it is important not to forget the lessons learnt in the course of the implementation of the latest peace plan – the Road Map. This is the only plan for peaceful settlement which, let alone Israeli reservations, was accepted by the two sides of the conflict and proclaimed establishment of an independent Palestinian State as one of the goals of the final status agreement. The author evaluates “the political stock” which sides of the conflict possessed before adoption of the Road Map and examines achievements of the implementation of the very plan. The author examines the actions of the parties to the conflict on implementation of the Road Map and internal political processes that influenced them. The study reveals the relevance of some results of the period the Road Map implementation to forming the up-to-date positions of the parties involved, such as the collapse of a phase-based approach to the settlement; different vision of the future Palestinian state, which has become an integral part of the agenda; unilateralism which is becoming the dominating line of conduct of the parties to the conflict. The author notes self-reproduction of the policy of unilateralism at a new level.

Keywords:

Palestinian-Israeli conflict; Road Map; Plan of Unilateral Disengagement; Convergence Plan; Policy of Unilateral Measures; Intifada; Palestinian National Authority; HAMAS; Gaza Strip; West Bank; Middle East Quartet.

References

- Abrams E. (2013). *Tested by Zion: The Bush Administration and the Israeli-Palestinian Conflict*. Cambridge University Press. 339 p.
- Barrari H. (2009). *The Middle East Peace by Piece: The Quest for a solution to the Arab-Israeli Conflict*. Amman: Friedrich. 142 p.
- Brown N.J. (2005). *Evaluating Palestinian Reform*. Carnegie papers. Middle East Series: Democracy and Rule of Law Project. No. 59. Washington: Carnegie Endowment for International Peace. 23 p.
- Ganim A. (2010). *Palestinian Politics after Arafat: A Failed National Movement*. Indiana Series in Middle East Studies. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press. 208 p.
- Karasova T. (2015). *Israil i Soyedinennyye Shtaty Ameriki: osnovnyye etapy stanovleniya strategicheskogo partnerstva* [Israel and the USA: the main stages of strategic partnership foundation (1948–2014)]. Moscow: Aspekt Press. 464 p.
- Karasova T. (2009). *Politicheskaya istoriya Israiliya. Blok “Likud”: proshloye i nastoyashcheye* [Israel's Political History. “Likud” Alliance: Its Past and Present]. Moscow: Natalis. 526 p.
- Krylov A. (2011). *Israil'skiye poseleniya na okkupirovannykh arabskikh territoriyah (1967–2007)* [Israeli Settlements in the Occupied Arabic Territories (1967–2007)]. Moscow: MGIMO-University. 340 p.

- Kurtzer D., Lasensky S.B., Quandt W.B., Speigel S.L., Telhami S.Z. (2013). *The Peace Puzzle: America's Quest for Arab-Israeli Peace, 1989–2011*. Cornell University Press. 336 p.
- Levin G. (2014). One step forward or two steps back? Unilateralism and Israel's Gaza disengagement in the eyes of the world // *Israel Affairs*. Vol. 20. No. 1. P. 87–103.
- Muasher M. (2008). *The Arab Center: the promise of moderation*. Yale: Yale University Press. 312 p.
- Nosenko T. (2009). Israil' v puti: nekotoryye itogi parlamentskih vyborov [Israel en route: some results of the Parliament elections] // *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*. No. 10. P. 63–73.
- Ozerov O. (2004). Post-Arafat Blizhniy Vostok [Post-Arafat Middle East] // *Mezhdunarodnaya zhizn'*. No. 11–12. P. 148–163.
- Pressman J. (2006). Israeli Unilateralism and Israeli–Palestinian Relations, 2001–2006 // *International Studies Perspectives*. No. 7. P. 360–376.
- Rice C. (2011). *No Higher Honor. A memoir of My Years in Washington*. N.Y.: The Crown Publishing Group. 765 p.
- Rynhold J. (2007). Peace and Security in the 2006 Election // *Israel Affairs*. Vol. 13. No. 2. P. 384–400.
- Tuastad D. (2013). Hamas – PLO relations before and after the Arab spring // *Middle East Policy*. Vol. 20. No 3. P. 86–98.
- Zviagelskaya I. (2012). *Istoriya Gosudarstva Israil* [History of the State of Israel]. Moscow: Aspekt Press. 359 p.