

БЛИЖНИЙ ВОСТОК: ПОПЫТКИ И СРЕДСТВА

А. В. КРЫЛОВ

Подходы администрации Д. Трампа к ближневосточному урегулированию

Александр Владимирович Крылов, д-р ист. наук, вед. науч. сотр.
Центра ближневосточных исследований
Института международных исследований МГИМО МИД России,
профессор Кафедры востоковедения МГИМО МИД России.
E-mail: avkrylov2004@mail.ru

Аннотация. Сразу после того, как Д. Трамп был избран в ноябре 2016 г. президентом США, он анонсировал наличие собственного плана урегулирования палестино-израильского конфликта. Этот план Д. Трамп называл не иначе как «сделка века», которая приведет к долгожданному миру в этом многострадальном районе Ближнего Востока. Однако, как только некоторые СМИ стали публиковать со ссылкой на серьезные источники некоторые детали плана, он тотчас оказался объектом резкой критики со стороны многих известных политиков. Палестинская же сторона официально объявила, что откровенная предвзятость новых американских инициатив исключает посредничество США на переговорах по ближневосточному урегулированию. Именно по этой причине «план Трампа» до сих пор не был официально озвучен.

Во время командировки на Западный берег р. Иордан автору этой статьи удалось встретиться с некоторыми информированными представителями палестинской команды, участвовавшими ранее в переговорах по урегулированию конфликта с израильской стороной. На основании полученной информации автор анализирует основные положения ближневосточной инициативы Д. Трампа. Основным итоговый вывод, полученный в результате проведенного анализа, состоит в том, что широко разрекламированная «сделка века» умерла еще до ее рождения. Даже при мощном давлении США обе стороны конфликта не согласятся сотрудничать в рамках новой ближневосточной доктрины Д. Трампа.

Ключевые слова: Ближний Восток, США, Израиль, палестинская проблема, палестино-израильский конфликт, ближневосточное урегулирование.

Одним из наиболее очевидных примеров корректировки ближневосточной политики США является решимость администрации Д. Трампа не только восстановить, но и укрепить традиционные партнерские отношения США с ключевыми региональными союзниками, такими как арабские страны Персидского залива и прежде всего Саудовская Аравия, а также Египет, Иордания и Израиль. Основная мотивация к сплочению этого военно-политического альянса сосредоточена на противодействии двум серьезным угрозам долгосрочным интересам США на Ближнем Востоке. Первая проистекает из ненависти к Ирану и неприятия его региональных союзников. Крайне враждебное отношение к росту иранского влияния и перспективе создания «шиитской оси сопротивления» в регионе проявляются и в конфронтационной риторике, в соответствии с которой Иран — «главный государственный агент дестабилизации Ближнего

Востока» [1, р. 4], и в конкретных действиях, выражающихся в одностороннем отказе США от участия в Совместном всеобъемлющем плане действий выйти по ядерной программе. И даже в намерении применить военную силу против Исламской Республики Иран в том случае, если та попытается получить ядерное оружие.

Вторая угроза является следствием изначально занятой враждебной позиции по отношению к России, в результате чего все ее действия на Ближнем Востоке вызывают у нынешних властей США только раздражение. Примечательно, что борьба с распространением террористических и экстремистских групп, в частности суннитских салафитско-джадистских формирований, таких как «Исламское государство», «Джабхат ан-Нусра» «Аль-Каида» и другие, отодвигается на второй план. Примечательно, что в список террористических и враждебных американской демократии организаций были зачислены «Хизбалла», «Силы Кодс» (военное подразделение специального назначения Корпуса стражей Исламской революции), некоторые отряды проиранских шиитских ополченцев и другие военные формирования, поддерживающие проправительственные войска САР. Примечательно и то, что все традиционные американские партнеры на Ближнем Востоке, включая арабские страны и Израиль, на протяжении всего конфликта в Сирии противостоят не столько откровенно террористическим и экстремистским группировкам, сколько силам, выступающим против расчленения Сирии по конфессиональному принципу.

Возвращение США при Д. Трампе к более жесткому курсу в отношении Тегерана и новые усилия американского президента по реанимации планов свержения Б. Асада под любым предлогом были по достоинству оценены в Саудовской Аравии: Эр-Рияд выделил 33 млрд долл. на закупки американского вооружения¹ и пообещал инвестировать в экономику США в ближайшем будущем 200 млрд долл.²

Антииранская ориентация новой американской администрации полностью соответствовала военно-политическим запросам Тель-Авива — основного стратегического партнера США в регионе, для которого Иран вкупе с «Хизбаллой» и режимом Б. Асада в Сирии — «враг человеческой цивилизации»³. Д. Трамп, став президентом, сделал то, чего не решались сделать его предшественники: во всеуслышание отказался от формулы «два государства для двух народов» и объявил, что готов действовать в соответствии с принципом: «У вас есть проблема — вы ее и решайте». Б. Нетаньяху не скрывал своего удовлетворения по поводу того, что теперь США не будут настаивать на возвращении Израиля к границам, которые существовали до июньской войны 1967 г., не будут требовать заморозить поселенческую активность на палестинских территориях и окончательно откажутся от провального проекта предыдущей американской администрации — «плана Керри», который так раздражал израильского премьера и его политическое окружение, поскольку предусматривал территориальные уступки палестинцам.

Выступая на пресс-конференции в Белом доме 5 декабря 2017 г., Д. Трамп заявил: «Как президент Соединенных Штатов я официально признаю Иерусалим столицей Израиля и распоряжаюсь перенести посольство США из Тель-Авива в Иерусалим»⁴. Дата открытия нового здания посольства (15 мая 2018 г.) была приурочена к 70-летию юбилею со дня провозглашения Государства Израиль. Это заявление вызвало противоречивую реакцию. Премьер-министр Великобритании Т. Мэй отметила, что ее правительство не намерено предпринимать какие-либо действия, направленные на изменение статуса Иерусалима: «Мы не согласны с решением США перенести свое посольство в Иерусалим и признать Иерусалим столицей Израиля до достижения окончательного мирного соглашения»⁵. А. Меркель дала понять, что «федеральное правительство Германии не поддерживает решение администрации США по признанию Иерусалима в качестве столицы Израиля...»⁶. Франция была среди восьми стран, которые потребовали провести экстренное заседание Совета Безопасности ООН в связи с предпринятым шагом, который «ставит под угрозу перспективу мирного урегулирования». Достаточно жесткой была реакция всех мусульманских стран. Президент Турции Р. Эрдоган пообещал «всколыхнуть весь мусуль-

¹ Dillow, Clay. The U.S. Sold \$33 Billion in Weapons to Gulf Countries in the Last Year // Fortune, March 28, 2016.

² Kerr, Simeon; Donnan, Shawn. Trump Backs Plan to Boost Saudi Investment in the US // Financial Times, March 15, 2017.

³ Netanyahu Slams Iran as the 'Enemy of Civilization' // The Times of Israel, April 19, 2018.

⁴ Statement by President Trump on Jerusalem. The White House, Washington, December 6, 2017.

⁵ PM Statement on US Decision to Move Embassy to Jerusalem: 6 December 2017. Prime Minister's Office, 10 Downing Street, London.

⁶ Germany Against Trump's Jerusalem Decision: Merkel // US News, December 6, 2017.

манский мир», чтобы не допустить изменения статуса Иерусалима⁷. С этой целью он объявил о срочном созыве в Анкаре саммита Организации исламского сотрудничества (ОИС). Даже Саудовская Аравия выразила сожаление в связи с решением президента.

Президент России В. В. Путин в телефонном разговоре с турецким лидером Р. Эрдоганом выразил серьезную обеспокоенность в связи с решением США о признании Иерусалима в качестве столицы Израиля, сообщила пресс-служба Кремля⁸.

Глава Палестинской национальной администрации Махмуд Аббас назвал решение президента «неприемлемым преступлением»⁹. Председатель политбюро палестинского движения ХАМАС Исмаил Хания в Газе призвал палестинцев к новой интифаде¹⁰. На всей территории относительно спокойного до недавнего времени Западного берега начались массовые волнения палестинцев. Израильские арабы в Галилее забрасывали камнями проезжающие автобусы.

Сразу после заявления Д. Трампа о переносе американского посольства в Израиле в Иерусалим осведомленные арабские дипломатические источники распространили информацию о том, что Госдепартамент США имеет в своем арсенале проект плана ближневосточного урегулирования и этот план будет представлен на специальной Международной конференции, которая будет проходить в одной из арабских столиц, скорее всего в Каире, с участием израильской делегации¹¹. Тогда же появились сообщения о том, что содержание плана, который Д. Трамп постоянно называет «the ultimate deal» («делка века», или «окончательный договор, не подлежащий пересмотру»)¹², держится в строгом секрете.

Резко осудительная реакция палестинской стороны в ответ на перенос американского посольства вызвала не менее жесткую реакцию администрации США: Белый Дом проинформировал Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам (UNRWA) о сокращении финансирования на 125 млн долл. в год. Официальный представитель США в ООН Н. Хейли пригрозила резко сократить финансирование UNRWA¹³, а уже в начале сентября Госдеп принял решение о полном прекращении финансирования структур ООН по поддержке палестинских беженцев, а также распорядился закрыть представительство ПНА в Нью-Йорке.

Ветеран израильского МИДа, посол Арье Мекель, ссылаясь на информированные источники в администрации Д. Трампа, сообщил, что в разработке «плана окончательного урегулирования палестино-израильского конфликта» участвуют четыре человека: зять Д. Трампа и его главный советник Джаред Кушнер, имеющий израильское гражданство спецпредставитель США на международных переговорах Джейсон Гринблатт, посол США в Израиле Дэвид Фридман и заместитель советника по национальной безопасности США Дина Пауэлл, американская бизнесвумен египетского происхождения [2]. Последняя, скорее всего, была добавлена в команду для того, чтобы избежать обвинений в предвзятом отношении к палестинцам, поскольку трое, поименованных первыми, являются ортодоксальными евреями, занимающими произраильскую позицию.

Во многих западных, арабских и израильских СМИ появились различные версии «плана Трампа». Они разнились в деталях, не исключен и преднамеренный вброс заведомо ложной или тенденциозной информации. На наш взгляд, наиболее достоверные сведения о конкретных предложениях, которые намерен передать американский президент для обсуждения израильской и палестинской сторонами, были представлены Саэбом Орейкатом, генеральным секретарем Исполкома ООП и основным палестинским переговорщиком на предыдущих переговорах с израильтянами. Он по пунктам раскрыл «план Трампа» на пресс-конференции в Рамалле, которая состоялась 15 января 2018 г. С. Орейкат отметил, что проект «плана Трампа» состоит из 13 разделов.

Пункт 1 содержит признание США Иерусалима столицей Государства Израиль и предусматривает трансфер туда американского посольства из Тель-Авива. Фактически это означает отказ США и Израиля от обсуждения с палестинской стороной ключевого вопроса о Постоянном

⁷ Muslim Nations Urge Recognition of East Jerusalem as Palestinian Capital // BBC News, December 13, 2017.

⁸ Путин и Эрдоган выразили обеспокоенность решением США признать Иерусалим столицей Израиля // ТАСС. 2017. 7 декабря. — URL: <http://tass.ru/politika/4794386>

⁹ Anger Erupts over Jerusalem Embassy Move; Palestinian President Claims World Support // Arab News. December 8, 2017.

¹⁰ Hamas: US decision on Jerusalem is a war declaration // Al Jazeera, December 7, 2017.

¹¹ Abu Toameh Khaled. Trump Peace Plan Could Recognize Palestinian State — Report // Times of Israel, February 28, 2018.

¹² Baker, Peter. Trump Team Begins Drafting Middle East Peace Plan // The New York Times, November 11, 2017.

¹³ Трамп резко сократил помощь UNRWA // MIG-news. 2018. 17 января.

статусе — вопроса о статусе Иерусалима. Признание США Иерусалима столицей Государства Израиль является грубейшим нарушением международного права, поскольку дезавуирует резолюцию СБ ООН № 378 от 1980 г., которая подтверждает, что «все законодательные и административные меры и меры, принятые Израилем, оккупирующей державой, которые изменили или подразумевают изменять характер и статус Святого города Иерусалима, и в особенности недавний “основной закон” об Иерусалиме, не имеют законной силы и должны быть отменены немедленно», а также призывает «те государства, которые установили дипломатические миссии в Иерусалиме, вывести такие миссии из Святого Города». С. Орейкат подчеркнул, что «ни одно израильское правительство не будет вести переговоры по Иерусалиму после того, как администрация США признает его столицей».

Пункт 2 предусматривает создание будущей столицы государства Палестина на окраине Восточного Иерусалима, в небольшом палестинском селении Абу-Дис, которое сейчас входит в так называемую зону «В», находящуюся под совместным контролем Израиля и ПНА. Для расширения площади гипотетической столицы государства Палестина администрация президента США намерена обратиться к израильскому правительству с просьбой передать под контроль ПНА четыре квартала Иерусалима, которые сейчас в основном заселены палестинцами. Это — кварталы Абу-Дис, Джебель-Мукабер, Исауйя и Шуфат (лагерь палестинских беженцев, расположенный в пределах современных муниципальных границ Иерусалима).

В пункте 3 говорится, что администрация США одобрит в течение двух-трех месяцев присоединение крупных поселенческих блоков Гуш Эцион, Мааде Адумим, Модии и Ариэль к Израилю. Таким образом, согласно «плану Трампа», приблизительно 10 % территории Западного берега и 69 населенных пунктов с числом поселенцев в 470 тыс. человек перейдут под суверенитет Израиля, а 71 поселение и 118 тыс. поселенцев подлежат эвакуации¹⁴. Де-факто это означает отказ США от положений, принятых всеми членами СБ ООН, резолюций № 242 и 338, которые утверждают, «что выполнение принципов Устава требует установления справедливого и прочного мира на Ближнем Востоке, который должен включать применение обоих нижеследующих принципов:

- 1) вывод израильских вооруженных сил с территорий, оккупированных во время недавнего конфликта;
- 2) прекращение всех претензий или состояний войны и уважение и признание суверенитета, территориальной целостности и политической независимости каждого государства в данном районе и их права жить в мире в безопасных и признанных границах, не подвергаясь угрозам силой или её применению».

Пункт 4 предусматривает, что администрация США разработает общую концепцию безопасности Государства Израиль и Государства Палестина, на основании которой оба государства выступят в качестве партнеров на пути к достижению мира. Эта концепция включает четыре аспекта: 1) демилитаризованное палестинское государство с мощными полицейскими силами; 2) налаживание двустороннего, регионального и международного процесса сотрудничества в области безопасности с участием Иордании, Египта и США, к которому будут приглашены другие страны; 3) сохранение израильского военного присутствия в районе Иорданской долины и Самарийского нагорья (с учетом третьего пункта это — еще, как минимум, 11 % территории Западного берега); 4) сохранение ответственности Израиля за обеспечение безопасности обоих государств в чрезвычайных ситуациях.

Пункт 5 предусматривает постепенный вывод израильских сил за пределы зон «А» (полный контроль ПНА) и «В» (совместный контроль ПНА и Израиля) на Западном берегу и с некоторых территорий зоны «С». Позднее (точная дата не называется, что подразумевает ее согласование с Израилем) в пределах этих границ будет объявлено о создании палестинского государства.

Пункты 6 и 7, соответственно, оговаривают взаимное признание Государства Израиль «национальной родиной еврейского народа» и Государства Палестина в качестве «национальной родины палестинского народа».

Пункт 8 призывает Израиль гарантировать сохранение статус-кво вокруг Святых мест, существовавшего до создания Израиля и гарантировавшего обеспечение свободного доступа верующих любых религий к Святым для них местам.

Пункт 9 предусматривает, что Израиль должен выделить площади в районе портов Ашдод

¹⁴ Подсчет наш на основании статистики, приводимой на интернет-портале израильского правозащитного движения «Бе-Целем». — URL: <https://www.btselem.org/settlements/statistics>

и Хайфа, а также аэропорта Бен-Гурион для использования этих площадей по назначению палестинцами, но при этом Израиль по-прежнему будет осуществлять контроль за безопасностью этих воздушно-морских гаваней.

Пункт 10 предполагает создание безопасного транспортного коридора между Западным берегом и сектором Газа, который будет контролироваться Израилем и находиться под его суверенитетом.

В соответствии с пунктом 11 Положения в зонах, предоставленных Израилем для пользования гражданами Государства Палестина, палестинские службы безопасности также будут обеспечивать надлежащий контроль.

В пункте 12 говорится, что территориальные воды, воздушное и электромагнитное пространства будут находиться под контролем Израиля без ущерба для потребностей Государства Палестина.

Наконец, в пункте 13 плана содержится призыв к справедливому решению проблемы беженцев в рамках Государства Палестина. При этом подчеркивается, что речь идет только о беженцах, находящихся в лагерях на Западном берегу и в Газе¹⁵.

По сообщению израильского портала “Debka”, президент США обсудил план с тремя арабскими лидерами — наследником саудовского престола принцем Мухаммедом бин-Салманом, эмиром ОАЭ шейхом Мухаммедом бин-Зайедом и президентом Египта Абдель Фаттахом ас-Сиси. Он также обсудил план с премьер-министром Израиля Б. Нетаньяху. К обсуждению пытались привлечь президента Турции Р. Эрдогана, но он отказался¹⁶.

Реакция палестинской стороны на американскую «сделку века» была однозначной: М. Аббас, получив план Трампа по дипломатическим каналам из Саудовской Аравии, отказался даже вскрыть конверт с документом, еще раз подчеркнув тем самым, что ПНА не намерена участвовать в процессе продвижения новой американской инициативы¹⁷. «Трамп и Нетаньяху планируют закрыть палестинское дело посредством исключения вопроса о Иерусалиме из любого соглашения об урегулировании, аннексии большей части крупных поселений и переноса нашей столицы на задворки Иерусалима», — подчеркнул С. Орейката¹⁸. Профессор Бирзейтского Университета (Рамалла) Али Джарбауи отметил, что «американцы могут решить палестинский вопрос так, как это удобно Трампу, на региональной конференции с участием своих союзников, но без участия палестинцев».

Несмотря на то что «план Трампа» носит асимметричный произраильский характер и предполагает отказ палестинцев от всех их требований, которые они отстаивали на предыдущих переговорах (отказ от провозглашения столицы государства Палестина на территории Восточного Иерусалима, отказ от значительной части своей территории на Западном берегу, отказ от законного права миллионов палестинских беженцев на возвращение даже на территорию будущего палестинского государства), тем не менее инициатива американского президента таит в себе немало подвохов, которые могут поставить израильское политическое руководство во главе с Б. Нетаньяху в крайне затруднительное положение. Многие аналитики в Израиле уверены, что Д. Трамп забросил наживку в виде трансфера посольства из Тель-Авива в Иерусалим, в результате чего Б. Нетаньяху и его окружение стали заложниками следующих шагов американской дипломатии.

Уже второй пункт «плана Трампа» предполагает передачу четырех кварталов Иерусалима в зону «А», то есть зону полного суверенитета ПНА, а это противоречит основному закону «Иерусалим — столица Израиля», согласно ст. 6 которого «не будут переданы иностранному органу, государственному или правительственному, или иному подобному иностранному органу, как постоянно, так и временно, какие бы то ни было полномочия, относящиеся к муниципальным границам Иерусалима, существовавшим на 28 июня 1967 года»¹⁹. Кварталы Абу-Дис, Джебель-Мукабер, Исауйя и Шуфат попадают под упомянутый выше закон. Один этот пункт «плана Трампа» загоняет Б. Нетаньяху в безвыходную ловушку. Израильский премьер понимает, что стоит ему только дать согласие на передачу части территории Восточного Иерусалима

¹⁵ Выступление генерального секретаря Исполкома ООП С. Орейката на пресс-конференции в Рамалле (Палестина), 15 января 2018 г. Автор записки присутствовал на этой пресс-конференции во время командировки в Израиль и Палестину в январе-феврале 2018 г.

¹⁶ Trump ME Peace Plan: Half West Bank for Palestinians, Abu Dis as Capita // Debka, May 20, 2018.

¹⁷ Palestinians Have Seen Trump ‘Deal of the Century’ and Want Nothing of It // Middle East Eye, March 16, 2018.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Сефер а-Хуким (Свод государственных законов Израиля). — Иерусалим, 5 августа 1980 г. — Т. 980. — С. 186 (на языке иврит).

палестинцам, как это приведет к развалу его правительственной коалиции и расколу правящей партии «Ликуда».

Не менее опасен для Б. Нетаньяху 4-й пункт «плана Трампа», предполагающий создание «демилитаризованного палестинского государства». Уместно напомнить, что во всех своих выступлениях во время последней предвыборной кампании в марте 2015 г. Б. Нетаньяху неизменно утверждал, что если он станет вновь премьер-министром, то никакого палестинского государства создано не будет. При этом лидер «Ликуда» убеждал израильский электорат в том, что «любой, кто собирается создать сегодня палестинское государство, превращает нашу землю в пусковую площадку для нападений исламистских экстремистов на Государство Израиль»²⁰.

Некоторые аналитики в Израиле предсказывают, что «план Трампа» умрет без израильского участия еще до того, как появится на свет, из-за обструкционистской позиции палестинского руководства, ряда влиятельных стран Евросоюза и мусульманского мира, массовых маршей протеста населения сектора Газа и событий в Сирии.

Как видно, содержание «плана Трампа» не устраивает ни палестинскую, ни израильскую стороны. Вполне вероятно, что его ожидает судьба «плана Керри», на который возлагала большие надежды администрация президента Б. Обамы и который так и не стал достоянием гласности. Вместе с тем многое сегодня определяется фактором непредсказуемости внешней политики Д. Трампа. Наперекор всем предыдущим международным инициативам и наработкам по ближневосточному урегулированию он может проигнорировать мнение своих оппонентов и начать продвигать рассмотренный выше план, заведомо не способный привести к миру в районе палестино-израильского противостояния.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Ibish, Hussein. *In Search of a Trump Administration Middle East Policy*. The Arab Gulf States Institute in Washington (AGSIW), 2017.
2. Mekel, Arye. *The New US "Peace Team": A Test of Will*. Ramat-Gan, Israel: The Begin-Sadat Center for Strategic Studies (BESA), Bar-Ilan University. Center Perspectives Paper. No. 565, August 21, 2017.

The Approach of D. Trump's Administration to the Middle East Settlement

Alexander V. Krylov, PhD in History, Leading Researcher,
Center for Middle East Studies, Institute for International Studies,
MGIMO-University, MFA of Russia.
E-mail: avkrylov2004@mail.ru

Summary. Immediately after D. Trump was elected President of the United States in November 2016, he announced that he had his own plan for the Palestinian-Israeli conflict settlement. D. Trump promotes this plan as "the deal of the century", which will lead to the long-awaited peace in this long-suffering region of the Middle East. However, as soon as several media sources started publishing certain details of this plan with reference to reliable sources, it immediately gained sharp criticism from many well-known politicians. The Palestinian side officially announced that the initially biased new American initiatives exclude the USA mediation in the negotiation process

²⁰ Ravid B. Netanyahu: If I'm Elected, There Will Be No Palestinian State // Haaretz, 16 May, 2015.

on the Middle East settlement. For this reason, the abovementioned “Trump’s plan” has not yet been officially announced.

In the course of the recent business trip to the West Bank the author of this article managed to meet several well-informed representatives of the Palestinian team, who had earlier participated in the negotiations on the settlement of the conflict with the Israeli side. Basing on the information received, the author of this article analyzes the key points of D. Trump’s Middle East initiative. The main conclusion of the analysis is that the widely advertised “deal of the century” died before its birth and even under strong pressure of the USA, both sides of the conflict will not agree to cooperate within the frames of the new Middle East doctrine of D. Trump.

Keywords: The Middle East, the United States, Israel, the Palestinian problem, the Palestinian-Israeli conflict, Middle East settlement.