

-
28. *Laclau E.* New Reflections on the Revolution of Our Time. L.; N. Y., 1990.
29. *Menard C.* Markets as Institutions versus Organizations as Markets? Disentangling Some Fundamental Concepts // *Journal of Economic Behavior and Organization*. 1995. Vol. 28. N 2.
30. *Rorty R.* Justice as a Larger Loyalty // *Justice and Democracy: Cross-Cultural Perspectives* / Ed. by R. Bontecoe and M. Stepaniants. Honolulu: The University of Hawaii Press, 1997.
31. *Smith M. E.* Toward a Theory of EU Foreign Policy-Making: Multi-Level Governance, Domestic Politics, and National Adaptation to Europe's Common Foreign and Security Policy // *Journal of European Public Policy*. 2004. N 11. 4 August. P. 743.
32. *Tilly Charles.* Regimes and Contention / Ed. by Thomas Janoski. The Hand Book of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
33. *Wallace H.* Policy-making in the European Union. Oxford, 2000. P. 30–36.
34. *Walzer M.* La Justice dans les institutions // *Esprit*. 1992. Vol. 180. N 3–4.
35. *Walzer M.* Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality. N. Y., 1983.
36. *Wessels W.* Teaching Companion — Theories and Strategies of European Integration. Koln: Jean Monnet-Lehrstuhl für politische Wissenschaft und europäische Fragen, Universität zu Koln. March, 2006. P. 82.

Д. С. Голубев

**О СЛАБОСТИ ИНКРЕМЕНТАЛИЗМА КАК ПОДХОДА
К УРЕГУЛИРОВАНИЮ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОГО КОНФЛИКТА
НА ПРИМЕРЕ ПОСРЕДНИЧЕСТВА США
В МИРНОМ ПРОЦЕССЕ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ**

Статья посвящена проблеме выбора между поэтапным подходом и установкой на безотлагательное разрешение вопросов постоянного статуса, которые являются двумя альтернативными стратегиями посредничества в рамках процесса урегулирования этнополитического конфликта. На основе изучения практики дипломатической вовлеченности Соединенных Штатов в мирный процесс на Ближнем Востоке автор делает вывод о необходимости отказа от инкременталистского (пошагового) подхода в пользу безотлагательного обсуждения ключевых вопросов постоянного статуса в рамках палестино-израильского урегулирования.

Ключевые слова: политическое посредничество, этнополитический конфликт, США, Ближний Восток, арабо-израильский конфликт.

D. Golubev

**ON FRAGILITY OF THE INCREMENTAL APPROACH
TO ETHNO-POLITICAL CONFLICT RESOLUTION WITH THE CASE STUDY
OF THE U. S. MEDIATION IN THE MIDDLE EAST PEACE PROCESS**

The article addresses the problem of choosing between the incremental approach and permanent status discussions that tend to be the two alternative strategies for mediation in ethno-political conflict resolution. Research of the practice of the U. S. diplomatic involvement in the Middle East peace process proves that it is essential to abandon the step-by-step approach in favor of immediate permanent status resolution between Israel and the Palestinians.

Keywords: political mediation, ethno-political conflict, the United States, the Middle East, Arab-Israeli conflict.

В структурно-функциональном плане процесс мирного урегулирования любого этнополитического / этнонационального конфликта — как теоретически, так и практически — может выстраиваться двумя разными способами. Инкрементализм (градуализм) представляет собой пошаговую стратегию переговорного процесса, которая предполагает последовательное заключение временных соглашений, нацеленных на построение доверия и создание импульса для разрешения более сложных центральных вопросов конфликта. Альтернативной стратегией является безотлагательное и непосредственное обсуждение всех основополагающих вопросов постоянного статуса, которое также можно назвать дипломатией «игры на окончание»*. Выбор между этими двумя подходами оказывает огромное влияние на структуру переговорного процесса, на характер мирных инициатив, на мотивацию конфликтующих сторон и, в конечном итоге, на эффективность посреднических усилий третьей стороны по урегулированию конфликтного взаимодействия.

Арабо-израильский (палестино-израильский) конфликт, будучи одним из наиболее острых и длительных региональных этнополитических конфликтов современности, в своей предметной области замыкается на ряд первостепенных вопросов постоянного статуса, которые обрели свою значимость после образования государства Израиль в 1948 г., и особенно — в результате Шестидневной войны 1967 г. На палестинском направлении они включают в себя такие проблемы, как демаркация границ, меры и гарантии безопасности, статус Восточного Иерусалима, расширение еврейских поселений, право палестинских беженцев на возвращение, распределение ресурсов пресной воды и др.

Соединенным Штатам как силе, традиционно выступавшей в качестве посредника в попытках политического урегулирова-

ния арабо-израильского конфликта, всегда приходилось делать выбор между постепенным продвижением к миру на основе временных соглашений, нацеленных на построение доверия между сторонами, и установкой на безотлагательное и всеобъемлющее обсуждение ключевых вопросов конфликта.

Временем рождения инкрементализма как подхода к посредничеству в ближневосточном урегулировании можно считать осень 1973 г., когда в обстановке кризиса Войны Судного дня Генри Киссинджер предложил новую стратегию — постепенное продвижение к миру по отдельным направлениям («трэкам»), начиная с израильско-египетского, под контролем американской дипломатии. С этого момента, пытаясь управлять переговорным процессом между арабами и израильтянами, администрации Р. Никсона и Дж. Форда руководствовались именно пошаговой стратегией в рамках отдельного израильско-египетского направления, а не грандиозными планами и всесторонними формулами [10, р. 2]. Этому способствовали и действия египетского президента А. Садата, который сместил акценты во внешней политике своей страны, переориентировав ее с Советского Союза на Соединенные Штаты, и переключился с всеобъемлющего подхода на поиск частичных решений.

Несмотря на распространенный пессимизм, переход к инкрементализму и сепаратному подходу при Садате и Киссинджере действительно сдвинул ситуацию с мертвой точки и способствовал началу развязывания ближневосточного узла, по крайней мере, на одном отдельно взятом направлении. В январе 1974 г. и сентябре 1975 г. были подписаны два сепаратных египетско-израильских соглашения о разводе войск на Синайском полуострове. В мае 1974 г. аналогичное соглашение в отношении Голанских высот было подписано между Израилем и Сирией.

Однако ближе к концу 1970-х гг., в общем и целом, становилось ясно, что если установка на сепаратные переговоры себя оправдывает, то временный характер соглашений не принесет желаемого результата, а их несостоятельность приведет к росту недоверия между сторонами. Поэтому в 1977 г. администрация Дж. Картера уже окончательно делает ставку на разрешение вопросов постоянного статуса, отказываясь от стратегии поэтапных действий. Когда в ходе саммита в Кэмп-Дэвиде в 1978 г. Израиль и Египет сосредоточились на непосредственном обсуждении ключевых проблем двустороннего урегулирования, включая вопросы границ и безопасности, им удалось достичь взаимопонимания, которое и легло в основу мирного договора 1979 г. То же самое можно сказать и об иордано-израильских переговорах 1994 г., завершившихся подписанием мирного договора в Вади Араба.

Тем не менее вопрос о предпочтительности инкрементализма, или безотлагательного урегулирования проблем постоянного статуса, остался на повестке дня и до сих пор стоит перед посредником на ключевом, палестинском, направлении мирного процесса на Ближнем Востоке.

Когда Соединенные Штаты пытались избежать этого выбора и не обозначали четкого курса в своей позиции, это создавало впечатление неопределенности их намерений относительно целей мирного процесса. Примером может служить так называемый «план Рейгана», который был представлен 1 сентября 1982 г. и предусматривал введение «самоуправления» для палестинцев на Западном берегу реки Иордан (ЗБРИ) и в секторе Газа при определенных формах их ассоциации с Иорданией, а также прекращение создания новых еврейских поселений на этих территориях [17]. При этом оставалось неясным, был ли это призыв рассматривать уже в тогдашних условиях судьбу оккупированных террито-

рий, или речь шла лишь о переговорах по переходному периоду. Инициатива не содержала никаких промежуточных целей, но при этом толком не обрисовывала и контуры таких ключевых вопросов, как перспективы палестинской государственности и судьба существующих израильских поселений на ЗБРИ и в секторе Газа. У многих современников создавалось впечатление того, что, пытаясь избежать конкретики, которая могла оттолкнуть от американской инициативы ту или другую сторону, администрация Рейгана отказывалась от определения конечной цели мирного урегулирования. В итоге план оказался не жизнеспособен и был отвергнут сначала блоком Ликуд в израильском руководстве, а позднее, в апреле 1983 г., также Иорданией и Организацией Освобождения Палестины (ООП).

Тактика поэтапного урегулирования явно прослеживалась в подходе администрации Дж. Буша-ст., в частности, в «плане Бейкера». Вопросы окончательного урегулирования с палестинцами в рамках этой инициативы были намеренно сняты с повестки дня, а основной упор делался на подключение Египта в качестве посредника для переговоров с палестинцами по организации выборов в органы власти оккупированных территорий [5].

На современном этапе при зарождении так называемого «процесса Осло» одной из основных сложностей двусторонних палестино-израильских переговоров была разница в подходах сторон к самому процессу. Израильтяне были заинтересованы в заключении временного соглашения, которое дало бы им возможность выждать, пока утихнет движение сопротивления на оккупированных территориях**, а на Западном берегу сформируется умеренный политический класс, с которым можно было бы иметь дело. Это, в частности, могло быть сделано посредством установления пятилетнего переходного периода, предусмотр-

ренного еще в рамках Кэмп-Дэвидских соглашений 1978 года. Вопросы постоянного статуса, которые были потенциально взрывоопасны для внутривосточной повестки дня в Израиле, предполагалось отложить на более отдаленную перспективу. Для палестинцев, напротив, главной целью было скорейшее прекращение оккупации и признание вопроса своей государственности главным пунктом мирного процесса. Соединенные Штаты в большей степени придерживались израильского подхода и в порядке очередности предлагали сначала предпринять меры по укреплению доверия, затем выработать соглашение по переходному периоду и лишь потом перейти к обсуждению вопросов постоянного статуса. Поскольку палестинцы были слабейшей стороной в этом треугольнике, в рамках процесса Осло в итоге восторжествовал инкременталистский подход.

Теоретическое преимущество пошаговой стратегии могло состоять в том, что она позволяла сторонам отложить дебаты по наиболее острым вопросам окончательного урегулирования, набраться опыта в решении практических задач в области администрирования и безопасности и научиться управлять своими взаимоотношениями для построения длительного мира. Кроме того, тогдашний премьер-министр Израиля И. Рабин предпочитал, двигаясь вперед, делать это максимально осторожно и не торопился предлагать Я. Арафату новые уступки, в частности, по дальнейшему выводу израильских войск из населенных пунктов на Западном берегу, осознавая риск того, что противники мирного урегулирования с палестинской стороны могут использовать освобождаемые территории для подготовки терактов против еврейского государства.

При этом Рабин понимал, что бесконечно откладывать обсуждение статуса будущего палестинского государства нельзя.

Поэтому, хотя соглашение Осло-I 1993 г. предусматривало введение пятилетнего переходного периода и заключение временного соглашения, которое должно было оформить властную структуру Палестинской национальной администрации и порядок передачи ей контроля над территориями, тем не менее, согласно ст. 5, переговоры по вопросам постоянного статуса должны были быть запущены не позднее, чем с началом третьего года переходного периода [4].

Однако, по сути, это положение означало две вещи: во-первых, в рамках переходного периода никакого обсуждения наиболее важных проблем окончательного урегулирования не будет, и, во-вторых, для такого обсуждения не предусматривалось никакого конкретного механизма, что оставляло вопрос о самой возможности его проведения открытым.

Вероятно, имело бы смысл попытаться достичь каких-то промежуточных соглашений по наиболее острым вопросам, например, согласовать формы участия палестинских представителей в муниципальном управлении Иерусалима, расширить право на прибытие в Израиль палестинцев по программе воссоединения семей и т. д. Наличие таких «первичных» соглашений могло бы значительно облегчить сам выход на обсуждение вопросов постоянного статуса, как и последующее продвижение переговорного процесса, однако никаких действий в этом направлении предпринято не было.

Вот, например, что писал об этой ситуации Г. Киссинджер: «...переговорный процесс, [начатый] в Осло, провалился прежде всего потому, что не решил ни одной из фундаментальных проблем, но создал такое ощущение наступившей безопасности, при котором обе стороны возомнили, будто можно и не спешить, предоставив времени самому разрешить наиболее насущный вопрос, потому что народы желали мира, но

не были готовы к его последствиям» [1, с. 188].

Принятый в 1998 г. Меморандум Уай-Ривер также содержал обязательства сторон безотлагательно возобновить переговоры по вопросам постоянного статуса [11]. Однако сложности региональной обстановки и политическая нестабильность в обоих лагерях конфликта серьезно осложнили выполнение этой задачи. Новый израильский премьер Б. Нетаньяху допускал продвижение вперед только маленькими шагами и неохотно рассматривал любые альтернативы, которые могли поставить под угрозу безопасность еврейского государства.

С приходом к власти в Тель-Авиве в мае 1999 г. лидера Партии труда Э. Барака наметились принципиальные перемены в подходе как Израиля, так и Соединенных Штатов к продолжению процесса политического урегулирования. Барак испытывал глубокое неприятие концепции постепенного продвижения к миру, вокруг которой строился весь процесс Осло. Он считал, что в предшествующие семь лет Израиль заплатил слишком высокую цену, выводя свои войска с палестинских территорий и не получая от этого никаких ощутимых результатов. С этого момента Барак хотел сконцентрировать усилия на достижении договоренностей по принципиальным вопросам постоянного статуса, сначала на сирийском, а затем и палестинском направлении. Президент США Б. Клинтон в то же время предпочел уступить инициативу в управлении мирным процессом израильскому лидеру, в результате чего с начала 2000 г. переговоры о мире все больше закручивались вокруг проблем полномасштабного урегулирования [15, р. 360–362].

К моменту трехсторонней встречи с израильтянами и сирийцами в Шефердстауне (штат Западная Вирджиния) в январе 2000 г. Белый дом подготовил проект мир-

ного договора, который должен был лечь в основу полномасштабного урегулирования на сирийском направлении. Несмотря на стремление администрации Клинтона предотвратить огласку, он сразу же был опубликован в израильской газете «Ha'aretz». Этот документ действительно касался вопросов постоянного статуса, однако очерчивал их неопределенно-вариативным образом. В частности, формулировки по наиболее спорным проблемам — вопросам границ, пределов демилитаризованной зоны и управления системой раннего оповещения на горе Хермон — не являли собой выверенного компромисса, а, будучи помещенными в скобки, последовательно раскрывали позиции обеих сторон [2]. Это объяснялось тем, что США рассматривали данный проект как рабочий инструмент, нуждающийся в дальнейшем усовершенствовании, а не как окончательный документ, о чем свидетельствовали комментарии дипломатов, а также специальная оговорка, отпечатанная на каждой странице оригинала, но не опубликованная в газете вместе с основным текстом [12]. В данном случае ключевой загвоздкой было именно то, что Вашингтону не удалось предотвратить поспешное обнародование документа. В сложившихся условиях выработка компромиссного варианта, предстоящая в ходе напряженных переговоров, становилась крайне проблематичной, поскольку любой отход от опубликованных формулировок воспринимался бы общественностью в обоих лагерях как односторонняя уступка противоположной стороне. А в ходе последовавшей вскоре двусторонней встречи с сирийцами в Женеве американские дипломаты за столом переговоров так и не смогли представить собственные ясные идеи и предложения по поводу преодоления оставшихся разногласий.

Когда с началом второго Кэмп-Дэвидского саммита в июле 2000 г. сразу же обнаружилось, что позиции израильтян и па-

лестинцев настолько далеки друг от друга, что примирить их будет крайне сложно, вновь возникла идея заключения временного соглашения, которое оставило бы наиболее острые вопросы нетронутыми еще на какой-то срок. Однако ни одна из сторон не проявила заинтересованности в таком развитии событий. На скорейшее «окончание игры» был нацелен и президент Клинтон. Используя терминологию из американского футбола, он сказал, что пришло время для последнего паса броском через все поле и решающей попытки сделать тацдаун*** [6].

В Кэмп-Дэвиде, чтобы облегчить сторонам процесс поиска взаимоприемлемого решения, Соединенные Штаты пытались использовать тот же инструмент, который они безуспешно испытали в январе 2000 г. в ходе сирийско-израильских переговоров, а именно — проект рамочного соглашения по вопросам постоянного статуса. И вновь это был лишь рабочий документ, довольно подробный, но не полный и представляющий не собственно американские позиции, а лишь видение американской дипломатией пределов разногласий между сторонами по ключевым вопросам постоянного статуса. Поэтому, как и в случае проекта сирийско-израильского договора, по наиболее острым проблемам были представлены сразу два варианта формулировок, заключенных в скобки и отражающих отдельно израильскую и палестинскую переговорные позиции. Это касалось таких вопросов, как сроки образования палестинского государства, его потенциальные границы на территории Западного берега реки Иордан и судьба еврейских поселений в этих границах, обеспечение безопасности, право беженцев на возвращение и статус Восточного Иерусалима [18].

Этот проект рамочного соглашения действительно мог бы стать отправной точкой в выработке компромисса, если бы в ходе

дальнейших переговоров в Кэмп-Дэвиде американская дипломатия смогла предложить осмысленные варианты преодоления тех самых разногласий, которые она так отчетливо обрисовала в своем рабочем документе. Однако здесь-то и возникли проблемы. В последние годы пребывания администрации Клинтона у власти внешнеполитический процесс был довольно ограниченным, а потому команда, планировавшая, в частности, Кэмп-Дэвидский саммит 2000 г., не смогла достичь внутреннего консенсуса и выработать собственные ясные позиции по ключевым вопросам постоянного статуса. Неудивительно, что, когда переговоры вступили в решающую фазу, Соединенные Штаты оказались не готовы, и американским дипломатам пришлось в последнюю минуту собирать воедино свои разрозненные позиции по таким острым вопросам, как демаркация границ и статус Восточного Иерусалима [15, р. 365–373]. Беспорядочные метания посредника приводили в замешательство и самих участников.

Тем не менее фактическая легитимизация обсуждения на палестино-израильском направлении всей совокупности сюжетов, прежде находившихся под негласным запретом, считается одним из главных положительных результатов Кэмп-Дэвида — 2000. К концу своего срока президент Клинтон все же подошел к тому, чтобы сформулировать собственно американские компромиссные предложения по урегулированию ключевых вопросов постоянного статуса, однако времени на продвижение и реализацию его новой инициативы уже не оставалось. Фактически так называемые «параметры» Клинтона, предложенные сторонам 23 декабря 2000 г., представляли собой первый детально сформулированный посредником проект обмена уступками на палестино-израильском направлении по всем основным вопросам, включая

территориальные границы, безопасность, разграничение суверенитета в Восточном Иерусалиме и право беженцев на возвращение [14]. По некоторым наиболее острым проблемам «параметры» содержали сразу несколько вариантов альтернативно-компромиссных решений и формулировок, из которых стороны могли выбрать наиболее приемлемые.

Администрация Дж. Буша-мл. не хотела продолжать дипломатию «игры на окончание», инициированную Клинтон в 2000 г., и в ходе двух сроков своего президентства не смогла даже сузить границы разногласий на переговорах. Иногда команда 43-го президента США пыталась в самом общем виде формулировать базовые позиции своего видения будущего мира, однако затем своими действиями — а точнее, бездействием — создавала полное впечатление собственной уверенности в том, что воплощать эти принципы в жизнь должен кто-то другой.

24 июня 2002 г. в своей знаковой речи по проблемам Ближнего Востока президент, казалось бы, артикулировал видение будущего мира в виде «двух государств для двух народов, живущих бок о бок в мире и безопасности», однако в данном случае речь шла о создании палестинского государства с временными границами и ограниченными аспектами суверенитета. Разрешение всех вопросов постоянного статуса было отнесено к более отдаленному будущему и должно было осуществляться в рамках двусторонних переговоров между сторонами по заключению окончательного соглашения о мирном урегулировании [13]. Дж. Буш-мл. с самого начала не видел необходимости в предметном вовлечении американской дипломатии в согласование вопросов постоянного статуса, а потому, продолжая в последующие годы принципиально поддерживать идею палестинской государственности, он избегал

сколь-нибудь конкретного формулирования ее возможных контуров.

В большей степени инкременталистским подходом характеризовалось и главное детище администрации Буша-мл. — план «Дорожная карта». Несмотря на то, что в качестве основной цели было прописано окончательное урегулирование палестино-израильского конфликта при создании независимого и жизнеспособного палестинского государства, и даже были указаны сроки достижения этой цели, основной акцент все же делался на первоначальных и промежуточных шагах, а стадийная структура предложенного политического процесса вновь предполагала постепенность продвижения к миру. Разрешение всех ключевых вопросов постоянного статуса было отдано на откуп сторонам и отложено до проведения двусторонних переговоров в рамках последней фазы осуществления плана [3].

Сами палестинцы рассматривали такой подход как отголосок провалившихся соглашений в Осло и потому боялись, что реализация «Дорожной карты» никогда не сдвинется с начального этапа (так в итоге и произошло). Конечные перспективы, обрисованные в плане, были недостаточно конкретными, что лишало власти Палестинской автономии политических аргументов, которые были ей необходимы, для того чтобы или убедить исламистские группировки прекратить террористические атаки, или маргинализировать их в глазах общественности. Кроме того, многие арабские наблюдатели выражали серьезную обеспокоенность по поводу того, что предусмотренная, но неопределенно очерченная переходная фаза существования государства с временными границами может затянуться настолько, что до полномасштабного урегулирования всех вопросов и образования государства с постоянными границами дело так и не дойдет. Иными словами, они

боялись, что состояние переходности может стать перманентным.

Недостаток конкретики относительно окончательного урегулирования в инициативе Квартета во многом отражал позицию самого президента Буша. Когда в начале июня 2003 г. он отправлялся в ближневосточное турне, для того чтобы запустить процесс реализации «Дорожной карты», газета «Washington Post» писала о его взглядах на проблемы постоянного статуса: «Буш часто проявляет интуитивно негативную реакцию, когда чиновники пытаются углубляться в вопросы — такие, как постоянные границы Израиля и палестинского государства или статус Иерусалима, — которые занимают центральное место в конфликте... Буш называет их "ох уж эти старые проблемы" и открыто демонстрирует свое пренебрежение к тому, как их пытался решать Клинтон. По словам одного из сотрудников администрации Буша, "он не располагает достаточными знаниями и терпением, чтобы держать в голове контуры всестороннего урегулирования"» [9]. Именно поэтому всю ответственность за достижение соглашения по вопросам постоянного статуса президент и его команда предполагали возложить на сами стороны конфликта.

В конечном итоге реализация «Дорожной карты» оказалась в логическом тупике: ни одна из сторон не была готова делать важные шаги, идти на болезненные уступки до тех пор, пока исход этого процесса оставался сомнительным, а исход его продолжал бы оставаться сомнительным до тех пор, пока стороны не пошли бы на эти серьезные жертвы. Несмотря на все усилия Соединенных Штатов, выйти из этого порочного круга израильтянам и палестинцам так и не удалось.

В 2007 г., в процессе подготовки к саммиту в Аннаполисе, американские дипломаты, казалось бы, стали призывать

израильтян и палестинцев возобновить переговоры по вопросам постоянного статуса, предпочтя при этом не формулировать собственные предложения на этот счет. Более того, по итогам самой встречи 27 ноября 2007 г. стороны согласились безотлагательно начать двустороннее обсуждение всех ключевых проблем всестороннего урегулирования с целью заключения соответствующего мирного соглашения. Для этого предполагалось создать руководящий комитет и раз в две недели проводить встречи между руководителями Израиля и Палестинской национальной администрации [8]. Однако участие самих Соединенных Штатов в этих переговорах не предусматривалось. В итоге дальше слов дело так и не сдвинулось, в том числе из-за отсутствия предметных американских предложений.

В 1990-е гг. основная идея инкременталистского подхода состояла в том, чтобы отложить обсуждение наиболее противоречивых вопросов постоянного статуса в надежде на то, что постепенный процесс заключения частичных соглашений поможет выстроить доверие между сторонами. Эту «теорию» нельзя назвать полностью неверной. По прошествии времени некоторые проблемы действительно стали казаться проще, как, например, понимание неизбежности появления независимого палестинского государства. Но в целом пошаговая стратегия доказала свою неэффективность и, рано или поздно, должна быть заменена дипломатией «игры на окончание».

Сегодня главным препятствием для полноценного обсуждения вопросов постоянного статуса является раскол в палестинском обществе, приведший к политическому обособлению Западного берега реки Иордан, управляемого правительством ФАТХ, и сектора Газа, остающегося под контролем движения ХАМАС. В такой ситуации любые переговоры об окончательном

урегулировании с палестинской стороны, если они будут вестись представителями лишь одного лагеря, не будут обладать достаточной легитимностью в глазах палестинского общества. Тем не менее раскол этот не будет продолжаться вечно, и Соединенным Штатам нужно быть готовыми к возможному возобновлению обсуждения наиболее острых вопросов постоянного статуса.

Как кажется, нынешняя президентская администрация Б. Обамы понимает это. Накануне трехсторонней встречи с премьер-министром Израиля Б. Нетаньяху и президентом Палестинской автономии М. Аббасом в сентябре 2009 г. в Нью-Йорке президент США заявил: «Проще говоря, время обсуждать начало переговоров прошло. Пришло время двигаться дальше, продемонстрировать гибкость, здравый смысл и чувство компромисса, необходимые для того, чтобы достичь цели <...>. Переговоры о постоянном статусе должны начаться, и начаться как можно скорее <...>. Мы не можем продолжать ту же тактику временных шагов, сменяемых отступлениями к исходным позициям» [16].

Выступающий в роли специального посланника Вашингтона по проблемам арабо-израильского урегулирования Дж. Митчелл в интервью, данном в рамках одного из телевизионных ток-шоу каналу PBS в январе 2010 г., заявил, что администрация Обамы будет подталкивать стороны к двустороннему обсуждению всестороннего урегулирования и очертит то, что считает «надлежащей основой» для таких переговоров. Кроме того, по мнению Митчелла, весь процесс, как только начнется, должен продлиться не более двух лет и даже может быть завершен в более короткие сроки [7]. В сентябре 2010 г. Белому дому удалось подвести стороны к началу нового раунда прямых двусторонних переговоров, которые, по замыслу его организаторов, могут в

течение года вылиться в подписание соглашения об окончательном урегулировании на палестинском направлении. Правда, уже вскоре переговорный процесс застыл из-за отказа израильского правительства продлить мораторий на расширение еврейских поселений в Восточном Иерусалиме.

В целом весь опыт вовлеченности американской дипломатии в процесс мирного урегулирования на Ближнем Востоке свидетельствует о том, что посреднику следует отказаться от инкрементализма и временных соглашений в пользу подхода, который сосредоточит усилия сторон на поисках компромисса, необходимого для всестороннего урегулирования. Отбрасывание градуализма не означает, что реализация будущих соглашений не будет поэтапной и не потребует определенного времени, оно лишь предполагает, что Соединенные Штаты как посредник должны нацеливаться на конечный результат и помочь сторонам в осуществлении обмена уступками, необходимыми для достижения соглашения по вопросам постоянного статуса.

Когда переговорный процесс оказывается в тупике, Вашингтону не следует уклоняться от предложения и продвижения собственных идей. Приверженность посредника собственному стратегическому видению контуров урегулирования очень важна для продуктивности мирного процесса. Выдвижение и реализация предложений по постоянному статусу может оказаться самым сложным аспектом миротворчества, поскольку любая предметная инициатива в этом направлении неизбежно вызовет шквал критики в регионе со стороны прежде всего так называемого «лагеря непризнания». Но без решительных действий в этом направлении мирный процесс обречен, в лучшем случае, на топтание на месте, а в худшем — на очередной виток эскалации конфликта.

ПРИМЕЧАНИЯ

* В данном случае под «окончанием» понимается завершение конфликта как такового.

** Речь идет о первой палестинской интифаде, вспыхнувшей в 1987 г.

*** Гол в американском футболе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Киссинджер Г.* Нужна ли Америке внешняя политика? / Пер. с англ.; Под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Ладомир, 2002.
2. A Draft Peace Treaty between Israel and Syria, Prepared by the United States at Shepherdstown Talks, January 2000 // A Framework for Peace between Israel and Syria: The Draft Peace Treaty Presented by Clinton Administration to Jerusalem and Damascus // Ha'aretz. January 13, 2000.
3. A Performance-Based Road Map to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict, Press Statement, April 30, 2003, Washington, DC // U. S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Press Relations Office. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2--3/20062.htm>, February 18, 2009.
4. Agreement between the Government of the State of Israel and the Palestine Liberation Organization «Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements», September 13, 1993, Washington, DC («The Oslo Accord») // Israel Ministry of Foreign Affairs official website. <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/Declaration%20of%20Principles>, March 16, 2010.
5. Five-Point Election Plan of Secretary of State James Baker, November 1, 1989 («The Baker Plan») // Israel Ministry of Foreign Affairs official website. <http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign%20Relations/Israels%20Foreign%20Relations%20since%201947/1988-1992/107%20Five-Point%20Election%20Plan%20of%20Secretary%20of%20State.htm>, February 20, 2010.
6. *Harris J. F.* Going for Broke, Coming Up Short // Washington Post. July 26, 2000. P. A22.
7. Interview by Special Envoy George Mitchell «George Mitchell on Charlie Rose», January 6, 2010 (transcript) // The Page, Time Magazine. <http://thepage.time.com/transcript-george-mitchell-on-charlie-rose/>, August 20, 2010.
8. Joint Understanding by Prime Minister Ehud Olmert, and President Mahmoud Abbas, Presented by President George W. Bush at Annapolis Conference, November 27, 2007, United States Naval Academy, Annapolis, Maryland // Israel Ministry of Foreign Affairs official website. <http://www.mfa.gov.il/MFA/History/Modern+History/Historic+Events/The+Annapolis+Conference+27-Nov-2007.htm>, May 14, 2010.
9. *Kessler G.* Bush Sticks to the Broad Strokes // Washington Post. June 3, 2003. <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A5423-2003Jun2>, February 10, 2010.
10. *Kurtzer D. C., Lasensky S. B.* Negotiating Arab-Israeli Peace: American Leadership in the Middle East. Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 2008.
11. Memorandum between the Government of the State of Israel and the Palestinian National Authority, October 23, 1998, Wye Conference Center, Maryland («The Wye River Memorandum») // Israel Ministry of Foreign Affairs official website. <http://www.mfa.gov.il/NR/exeres/EE54A289-8F0A-4CDC-93C9-71BD631109AB.htm>, March 18, 2010.
12. *Perlez J.* U. S. Draft of Israel-Syria Treaty Reported in Israeli Newspaper // New York Times. January 13, 2000. <http://www.nytimes.com/2000/01/13/world/us-draft-of-israel-syria-treaty-reported-in-israeli-newspaper.html?scp=2&sq=israel&st=nyt>, August 12, 2010.
13. President Bush's Remarks about New Palestinian Leadership, June 24, 2002, White House Rose Garden // White House. Office of the Press Secretary, www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html, May 17, 2007.
14. President Clinton's Parameters as Presented by Him to the Israeli and Palestinian Negotiators, December 23, 2000 // Clinton Minutes // Ha'aretz. December 31, 2000.
15. *Quandt W. B.* Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967. Washington, DC, and Berkeley, CA: Brookings Institution Press and University of California Press, 2005.
16. Remarks by President Barak Obama Before Trilateral Meeting on Israeli-Palestinian Peace in New York, September 22, 2009, New York City (transcript) // President Obama Delivers Remarks Before Meeting

on Israeli-Palestinian Peace // Washington Post, September 22, 2009. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/22/AR2009092201872.html>, June 20, 2010.

17. Statement by President Ronald Reagan, September 1, 1982 («The Reagan Plan») // Israel Ministry of Foreign Affairs official website. <http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign%20Relations/Israels%20Foreign%20Relations%20since%201947/1982-1984/67%20Statement%20by%20President%20Reagan%20-The%20Reagan%20Plan-.htm>, February 21, 2010.

18. U. S. Draft of a Framework Israeli-Palestinian Peace Treaty, Presented to the Parties During the Camp David II Summit, July 13, 2000 // Selected Documents and Primary Sources // Kurtzer D. C., Lasensky S. B. Negotiating Arab-Israeli Peace: American Leadership in the Middle East. Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 2008. P. 145–153.

REFERENCES

1. *Kissindzher G. Nuzhna li Amerike vneshnjaja politika? / Per. s angl. pod red. V. L. Inozemtseva. M.: Ladomir, 2002.*

2. A Draft Peace Treaty between Israel and Syria, Prepared by the United States at Shepherdstown Talks, January 2000 // A Framework for Peace between Israel and Syria: The Draft Peace Treaty Presented by Clinton Administration to Jerusalem and Damascus // Ha'aretz. January 13, 2000.

3. A Performance-Based Road Map to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict, Press Statement, April 30, 2003, Washington, DC // U. S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Press Relations Office. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2--3/20062.htm>, February 18, 2009.

4. Agreement between the Government of the State of Israel and the Palestine Liberation Organization «Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements», September 13, 1993, Washington, DC («The Oslo Accord») // Israel Ministry of Foreign Affairs official website. <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/Declaration%20of%20Principles>, March 16, 2010.

5. Five-Point Election Plan of Secretary of State James Baker, November 1, 1989 («The Baker Plan») // Israel Ministry of Foreign Affairs official website. <http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign%20Relations/Israels%20Foreign%20Relations%20since%201947/1988-1992/107%20Five-Point%20Election%20Plan%20of%20Secretary%20of%20State.htm>, February 20, 2010.

6. *Harris J. F. Going for Broke, Coming Up Short // Washington Post. July 26, 2000. P. A22.*

7. Interview by Special Envoy George Mitchell «George Mitchell on Charlie Rose», January 6, 2010 (transcript) // The Page, Time Magazine. <http://thepage.time.com/transcript-george-mitchell-on-charlie-rose/>, August 20, 2010.

8. Joint Understanding by Prime Minister Ehud Olmert, and President Mahmoud Abbas, Presented by President George W. Bush at Annapolis Conference, November 27, 2007, United States Naval Academy, Annapolis, Maryland // Israel Ministry of Foreign Affairs official website. <http://www.mfa.gov.il/MFA/History/Modern+History/Historic+Events/The+Annapolis+Conference+27-Nov-2007.htm>, May 14, 2010.

9. *Kessler G. Bush Sticks to the Broad Strokes // Washington Post. June 3, 2003. <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A5423-2003Jun2>, February 10, 2010.*

10. *Kurtzer D. C., Lasensky S. B. Negotiating Arab-Israeli Peace: American Leadership in the Middle East. Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 2008.*

11. Memorandum between the Government of the State of Israel and the Palestinian National Authority, October 23, 1998, Wye Conference Center, Maryland («The Wye River Memorandum») // Israel Ministry of Foreign Affairs official website. <http://www.mfa.gov.il/NR/exeres/EE54A289-8F0A-4CDC-93C9-71BD631109AB.htm>, March 18, 2010.

12. *Perlez J. U. S. Draft of Israel-Syria Treaty Reported in Israeli Newspaper // New York Times. January 13, 2000. <http://www.nytimes.com/2000/01/13/world/us-draft-of-israel-syria-treaty-reported-in-israeli-newspaper.html?scp=2&sq=israel&st=nyt>, August 12, 2010.*

13. President Bush's Remarks about New Palestinian Leadership, June 24, 2002, White House Rose Garden // White House. Office of the Press Secretary, www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html, May 17, 2007.

14. President Clinton's Parameters as Presented by Him to the Israeli and Palestinian Negotiators, December 23, 2000 // Clinton Minutes // Ha'aretz. December 31, 2000.

15. *Quandt W. B. Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967.* Washington, DC, and Berkeley, CA: Brookings Institution Press and University of California Press, 2005.

16. Remarks by President Barak Obama Before Trilateral Meeting on Israeli-Palestinian Peace in New York, September 22, 2009, New York City (transcript) // President Obama Delivers Remarks Before Meeting on Israeli-Palestinian Peace // Washington Post, September 22, 2009. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/22/AR2009092201872.html>, June 20, 2010.

17. Statement by President Ronald Reagan, September 1, 1982 («The Reagan Plan») // Israel Ministry of Foreign Affairs official website. <http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign%20Relations/Israels%20Foreign%20Relations%20since%201947/1982-1984/67%20Statement%20by%20President%20Reagan%20-The%20Reagan%20Plan-.htm>, February 21, 2010.

18. U. S. Draft of a Framework Israeli-Palestinian Peace Treaty, Presented to the Parties During the Camp David II Summit, July 13, 2000 // Selected Documents and Primary Sources // Kurtzer D. C., Lasensky S. B. *Negotiating Arab-Israeli Peace: American Leadership in the Middle East.* Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 2008. P. 145–153.