**Внешняя политика Джорджа Буша-младшего на Ближнем Востоке**

Начало XXI века во многом открыло совершенно новую страницу для арабо-израильских отношений на Ближнем Востоке. На протяжении всех 90-х годов мир с надеждой наблюдал за происходящим в регионе, и американское правительство прилагало все возможные усилия для установления мира между Израилем и арабскими странами. Однако в связи с начавшейся осенью 2000 года интифадой президент США Билл Клинтон столкнулся с тем, что к концу его второго президентского срока уровень конфликтности на Ближнем Востоке превышал тот, который мы наблюдали в начале 90-х годов, то есть до его прихода к власти. Окончание президентства Клинтона и начало президентского правления Буша проходит под знаком не только коллапса мирного процесса, но и опасности эскалации противостояния и развязывания крупномасштабных военных действий. К концу 2000 года Израиль сталкивается с конфликтными ситуациями сразу в трех плоскостях: с палестинцами на Западном Берегу и в Газе, с арабским населением внутри своих границ, а также с Сирией и Ливаном. При этом палестинский лидер Ясир Арафат находит общий язык с исламской оппозицией в лице Хамаса, и десятки активистов, принадлежащих к этой организации, освобождаются из палестинских тюрем. Попытки американской дипломатии остановить кровопролитие не принесли ожидаемых результатов: устная договоренность о прекращении огня, достигнутая в Шарм аш-Шейхе между израильским премьер-министром Эхудом Бараком и палестинским лидером Ясиром Арафатом никак не отразилась на реальных событиях.

Палестинская и израильская общественность была на тот момент во многом просто не способна идти на уступки, прекращать военные атаки и проникнутые горечью обиды демонстрации и выступления – слишком много было пролито невинной крови в ходе жестоких расправ с обеих сторон. К моменту прихода Джорджа Буша-младшего к власти ситуация усугубилась еще и тем, что ожидаемое коалиционное правительство в Израиле создано не было, и в ходе выборов победил Ариэль Шарон.

Еще в ходе предвыборной кампании республиканская партия, кандидатом которой является Джордж Буш-младший, заявляла о своем намерении снизить уровень своей международной вовлеченности и уделять основную долю внимания внутриполитическим, а не внешнеполитическим проблемам. Таким образом, никого не удивило одно из первых решений Колина Пауэлла, принятых им на посту госсекретаря, не посылать американского представителя на арабо-израильские переговоры в Табе и отложить на неопределенный срок назначение нового посла на Ближнем Востоке (при Клинтоне эту должность занимал Деннис Росс). Эти решения соответствовали республиканской концепции внешней политики, и были подтверждены словами Пауэлла в ходе его выступления перед комитетом Сената по международным делам: «Стороны должны сами прийти к миру. Мы также намереваемся отныне рассматривать весь регион в целом, а не только мирный процесс». При этом, когда стали известны результаты выборов в Израиле, Колин Пауэлл счел необходимым связаться по телефону с лидерами некоторых арабских государств, убеждая их дать Шарону время на формирование правительства и формулирование концепции своей внешней и внутренней политики.

На протяжении весны 2001 года ситуация на Ближнем Востоке продолжала ухудшаться: американская администрация пыталась оказать воздействие на стороны, но жестокие столкновения свели на нет достигнутые договоренности. Становилось очевидным, что США следует в очередной раз пересмотреть свои позиции на Ближнем Востоке, так как ни Арафат, ни Шарон на тот момент не могли сами предложить никакого решения, и вмешательство Соединенных Штатов могло бы дать обоим достойный предлог для прекращения огня. (Арафат по политическим причинам не мог призвать свой народ прекратить акты насилия и жестокости, боясь потерять значительную часть общественной поддержки, а Шарон намеревался продемонстрировать, что насилие не может являться инструментом для манипулирования Израилем).

Для пересмотра политики в отношении арабо-израильского конфликта администрация США взяла за основу так называемый «Отчет Митчелла», над которым с октября 2000 года работала комиссия в составе пяти человек под руководством бывшего лидера сенатского большинства Джорджа Митчелла. Комиссия воздерживается в отчете от обвинения какой-либо одной из сторон в развязывании конфликта, рассматривает позиции как Израиля, так и Палестины и предлагает следующие меры для преодоления кризисной ситуации: ПНА в лице Ясира Арафата должна выступить против использования актов насилия в качестве инструмента для политических манипуляций и начать сотрудничать с Израилем в сфере безопасности, от Израиля же требовалось прекращение строительства поселений (причем конкретного определения данного понятия дано не было, что позволило палестинцам трактовать термин «поселения» по своему усмотрению).

Отчет Митчелла также предоставлял американской администрации на выбор два основных возможных направления внешнеполитической линии в отношении арабо-израильского конфликта, отличавшихся по уровню американской вовлеченности. Суть первого направления заключалась в постоянном присутствии представителя госсекретаря в регионе, который должен был бы посредством так называемой «челночной дипломатии» совместно с лидерами обеих сторон составить план действий, определить временные границы его осуществления и создать некий комитет для мониторинга исполнения условий договоренностей. Второе же направление предполагало более низкий уровень вовлеченности США. Сторонам предлагалось принять основные положения отчета Митчелла и в течение 4–6 недель разработать план действий, с тем, чтобы впоследствии вернуться за стол переговоров.

Внимательно проанализировав результаты работы комиссии Митчелла, госсекретарь выступил со следующим заявлением, которое в дальнейшем и определило американскую позицию в отношении происходящего на Ближнем Востоке. 21 мая Колин Пауэлл призвал стороны публично осудить насилие, немедленно прекратить вооруженные столкновения и обозначил план действий – за временным прекращением огня должно последовать окончательное, затем, по прошествии некоторого времени, в течение которого стороны могли бы пересмотреть свои позиции, появилась бы реальная возможность вернуться за стол переговоров.

Основным отличием между рекомендациями, содержащимися в отчете Митчелла, и призывом, заявленным Пауэллом, является положение о прекращении строительства новых поселений – госсекретарь предпочел не упоминать этот пункт в ходе своего выступления. Основной причиной этого явилось, в первую очередь, понимание того, что израильское правительство не согласилось бы с планом действий, содержащим критику строительства поселений, более того, оказалось бы необходимым немедленно начинать переговоры по Иерусалиму как по спорной территории, к чему ни одна из сторон не была готова. Американская администрация также учитывала тот факт, что локомотивом начала вооруженных столкновений явились вовсе не поселения, занимающие незначительную часть общей площади Западного Берега и Газы, следовательно, нелогичным было бы ожидать, что вслед за прекращением строительства поселений немедленно последует прекращение насилия.

В начале июля 2001 г. госсекретарю Колину Пауэллу в ходе его визита в регион удается добиться от сторон согласия на прекращение огня на семь дней. Тем не менее насилие на улицах продолжается, и стороны обвиняют друг друга в нарушении договоренностей. Таким образом, очередная попытка прекратить вооруженные столкновения не принесла плодов; начиная с октября 2000 года стороны несколько раз давали обещания и достигали некоторых договоренностей, ни одна из которых так и не была проведена в жизнь. Например, еще осенью того же года в Париже было достигнуто соглашение с тогдашним премьер-министром Израиля Эхудом Бараком и палестинским лидером Ясиром Арафатом о совместных действиях, направленных на стабилизацию ситуации, затем последовали устные договоренности в Шарм аш-Шейхе от 17 октября и как бы достигнутое понимание между Шимоном Пересом и Арафатом в ноябре.

При этом, если насилие несколько приостанавливалось после таких встреч, а также во время выборов в Израиле, перерыв ни разу не превышал периода в несколько дней. В течение весны и начала лета 2001 года количество столкновений росло и, возможно, достигло своеобразного печального апогея, когда в результате взрыва в Тель-Авиве погиб 21 израильский подросток. После этого Ясир Арафат призвал свой народ прекратить огонь, понимая, что в глазах международного сообщества этот инцидент нанес серьезный ущерб делу освобождения Палестины. Вообще, важно отметить значимость международного общественного мнения для обеих сторон, что, с точки зрения Денниса Росса, необходимо учитывать и использовать в ходе стабилизации палестино-израильских отношений. Он высказал мнение о том, что следует создать систему международного контроля за исполнением достигаемых договоренностей, включающую не только США, но и европейские государства и Россию, и специальная комиссия предоставляла бы каждые две недели отчет о выполнении совместных палестино-израильских решений. Это позволило бы избежать того, что договоренности остаются лишь на бумаге, а на деле продолжаются кровопролитные столкновения, в развязывании которых каждая сторона обвиняет противоположную.

Таким образом, в течение первого полугодия нахождения у власти администрация Буша была вынуждена во многом пересмотреть свою позицию в отношении ситуации на Ближнем Востоке.

Во-первых, это относится к уровню вовлеченности США в палестино-израильский конфликт. Изначально предполагалось, что американская политика в регионе будет осуществляться исключительно силами дипломатов, непосредственно находящихся в ближневосточных странах, без привлечения высших американских чиновников. Тем не менее высокопоставленные представители американской администрации не раз посещали регион и встречались с Арафатом и Шароном, более того, в мае сам Колин Пауэлл отправился в Израиль и встретился с израильским и палестинским лидерами. В связи с продолжающимся насилием в регионе следующим возможным шагом был бы визит Буша в регион и его личное участие в переговорах, то есть американская политика вернулась бы к тому, от чего изначально отказалась.

Во-вторых, эволюционировал и сам подход правительства США к арабо-израильским отношениям. В момент прихода к власти команда Буша осознавала, что мирные переговоры, зашедшие в тупик при Клинтоне, вряд ли удастся довести до логического конца и при Буше, по крайней мере, на данном этапе, вследствие чего в первые месяцы нахождения Буша у власти американские политики призывали палестинцев и израильтян остановить насилие, ничего не говоря о возвращении за стол переговоров. Тем не менее, в свете постоянного ухудшения ситуации администрация пересмотрела и эту тактическую линию, и уже в мае в выступлении Колина Пауэлла содержалась мысль о том, что основной целью отчета Митчелла являлся постепенный переход к переговорам об окончательном статусе. Таким образом, Джордж Буш-младший столкнулся с постепенным откатом к внешнеполитической концепции Билла Клинтона, обеспечивающей заинтересованность сторон в переговорах вовлеченностью, как политической, так и экономической, Соединенных Штатов. Однако же, в отличие от схожей политики в отношении Египта во второй половине 70-х годов, когда экономическая помощь со стороны США оказала реальное, хотя и не решающее, влияние на подписание мирного договора между Израилем и Египтом, в случае с ПА дело обстоит несколько иначе. Возможно, успех переговоров с Садатом заключался именно в готовности обоих государств пойти на некие уступки ради достижения мирного решения затянувшегося конфликта. Арафат же, несмотря на высказанное им желание достижения мира и данные им обязательства (в том числе и в Осло), не раз на протяжении 90-х годов и в особенности в течение 2000–2001 годов давал американской администрации повод задуматься о верности выбранного ею подхода. Наиболее яркими примерами чего являются несогласие Арафата на предложенные Бараком условия мирного договора, где фактически все требования палестинцев были в той или иной мере удовлетворены (кроме пункта о праве на возвращение всех беженцев на территорию Израиля), а также отказ палестинского лидера от публичного осуждения террористических актов и использования насилия для достижения политических целей. О неготовности сторон идти на уступки говорят также и действия Израиля, в том числе постоянное игнорирование резолюций СБ ООН, осуждающих, в том числе, депортацию палестинцев и оккупацию спорных территорий.

Для рассмотрения возможных изменений в американской политике допустимо провести параллель с политикой Джорджа Буша-старшего: в июле 1990 года, когда Ясир Арафат отказался выступить с критикой террористических актов, осуществленных палестинцами, президент Буш принял решение приостановить диалог с ООП, начатый в 1988 году Рейганом. До тех пор, пока, по прошествии трех лет, палестинская сторона не приняла израильские условия для мирных переговоров, американская администрация не имела официальных контактов с ООП. На данный момент неоспоримым является тот факт, что ПНА нарушает одно из основных правил американо-палестинского взаимодействия, а именно – осуждение всех форм насилия и признание переговоров в качестве единственного инструмента для достижения политических целей.

В августе–сентябре 2001 года специальная комиссия работала над так называемым «Отчетом о выполнении Организацией Освобождения Палестины обязательств» (PLOCCA6), документом, предоставляемым Конгрессу дважды в год со времен подписания договоренностей в Осло в 1993 году, основными из которых являются положения о признании со стороны ООП права Израиля на существование в мире и безопасности и принятие на себя ответственности за все действия, осуществляемые различными подразделениями ООП, с целью обеспечения соответствия их действий с данными обязательствами и предупреждения нарушения договоренностей. Этот отчет, представленный на рассмотрение Конгресса в сентябре 2001 г., в значительной степени отличался по духу от большинства отчетов до этого. Так, если предыдущий отчет, анализирующий период с 15 июня до 15 декабря 2000 г., говорил о том, что роль Арафата и высших палестинских чиновников в трагических событиях неясна, то отчет сентября 2001 г., первый отчет со времени прихода Буша к власти, подчеркивал, по крайней мере, толерантное отношение лидеров ПА к атмосфере, поддерживающей насилие. В этой связи авторы отчета привели пример палестинского телевидения, которое, согласно отчету, подвигает палестинцев на акты насилия. Более того, отчет указывал на причастность членов Фатха и палестинских сил безопасности к антиизраильским выступлениям и действиям и на то, что руководство ПНА не сделало ничего для предотвращения данных событий. Тем не менее, в отчете не содержалось оценки выступления Ясира Арафата на арабском саммите в Аммане в марте 2001 г., в ходе которого палестинский лидер рассматривал «кровь мучеников как важный инструмент для освобождения земель», тем самым приветствуя роль насилия как метода достижения политических целей.

Итак, несмотря на указанные недостатки, важной особенностью сентябрьского отчета являлся более детальный подход к анализу событий в Палестине и исполнению палестинским руководством данных им обязательств. Особенно важным в данной связи являлся анализ действий ПА, направленных на приостановление насилия и террористических актов.

События 11 сентября 2001 г. заставили содрогнуться весь мир и поставили администрацию США перед необходимостью в кратчайшие сроки пересмотреть концепции внешней и внутренней политики, особенно в вопросах, касающихся безопасности. В то время, как весь мир следил за действиями США, направленными против Усамы бен Ладена и его организации, в отношениях между Соединенными Штатами и Израилем наблюдалось определенное охлаждение. Попытки США включить в антитеррористическую коалицию различные арабские страны вызвали в Израиле определенный резонанс. Негативная реакция достигла своего апогея, когда в одном из выступлений премьер-министр Ариэль Шарон намеками дал понять прессе, что в его глазах действия президента Буша сопоставимы с капитуляцией Чемберлена в Мюнхене. Белый дом немедленно назвал подобные замечания «неприемлемыми», и Шарон принес свои извинения.

Вообще, начиная с первых же дней после террористических актов в США, лидеры арабских стран выражали соболезнования американскому народу и предпринимали все возможное, чтобы дистанцироваться от совершивших эти теракты исламских экстремистов. Например, Ясир Арафат сдал кровь для американского «Красного Креста» и палестинские силы безопасности провели конфискацию видеокассет с записью ликующих по поводу трагедии в США демонстрантов; сирийский лидер Башар аль-Асад направил президенту Бушу личное письмо с соболезнованиями. Это дало израильскому правительству повод надеяться на то, что после событий 11 сентября Соединенные Штаты будут предъявлять более высокие требования к арабским странам в их борьбе с терроризмом, в особенности в случае формирования антитеррористической коалиции. Это мнение было также подкреплено выступлением Буша перед Конгрессом, в котором он объявил войну терроризму. Со своей стороны Израиль предоставил США имеющиеся данные об Усаме бен Ладене. По обоюдному согласию американского и израильского правительства было решено, что стратегически верным и предпочтительным являлось невступление Израиля в международную коалицию; так в ходе своего визита в регион министр обороны США Дональд Рамсфельд посетил некоторые арабские государства, но воздержался от встречи с израильским лидером, очевидно, опасаясь, что участие Израиля в коалиции может вызвать негативную оценку в некоторых арабских странах.

Одним из пунктов преткновения в данном случае явился тот факт, что в начале октября США не выступили против назначения Сирии одним из непостоянных членов Совета Безопасности ООН. За некоторое время до этого, а именно 28 сентября 2001 г., СБ ООН одобрил резолюцию, гласящую, что международная коалиция должна предпринять все возможные меры, направленные против террористических группировок и стран, их поощряющих. Сирия фигурирует в составленном Госдепартаментом США списке стран, спонсирующих терроризм и, согласно американским правительственным документам, нарушает практически все пункты резолюции, принятой Советом. Таким образом, объявляя войну терроризму и странам, его поощряющим, США не высказались против резолюции Генеральной Ассамблеи, назначающей Сирию новым членом СБ. Это, в свою очередь, не могло не вызвать отрицательной реакции со стороны Израиля.

Более того, в начале октября пресс-атташе госдепартамента Ричард Ваучер заявил, что терроризм, направленный против американцев, и терроризм, направленный против израильтян, – это «две разные вещи»; объясняя свою точку зрения, он добавил, что в то время как первый вид терроризма представляет собой «жестоких людей, пытающихся уничтожить общество», то второй-то есть терроризм против граждан Израиля – направлен на привлечение внимания к «политическим вопросам, требующим рассмотрения». В данном случае точка зрения госдепартамента во многом перекликается с высказываниями мусульманских лидеров, которые проводят черту между терроризмом, достойным осуждения, и легитимным противостоянием оккупации. И хотя является очевидным, что США не поддерживают сами террористические акты, направленные против израильтян, тем не менее, также несомненно, что в то время как все усилия направляются на войну с терроризмом в лице Усамы бен Ладена и его организации, в случае терактов в ходе арабо-израильского конфликта Соединенные Штаты занимают, скорее, позицию наблюдателя. Израиль ожидал от США более радикальных шагов, особенно после упомянутого выше провозглашения Бушем войны против терроризма. Однако американская администрация отнюдь не усиливает давления на ПНА и лично Арафата, более того, президент США выдвигает положение о «Видении палестинского государства», провозглашая, что «палестинское государство всегда было частью американского видения Ближнего Востока» (что не совсем соответствует реальности – например, в 1982 году президент США Рональд Рейган выступал против палестинского государства), а государственный секретарь Колин Пауэлл противостоит намерениям Конгресса внести Фатх и службу безопасности Арафата (Force-17) в террористический список госдепартамента.

Возможно, в сложившейся ситуации американская администрация надеется на прекращение огня, а в перспективе – на продолжение диалога между ПНА и Израилем. За несколько месяцев до событий 11 сентября 2001 г. Деннисом Россом была высказана точка зрения, разделяемая многими политиками и научными экспертами, занимающимися проблемой ближневосточного урегулирования. В совместном докладе с Робертом Сатлоффом, одним из ведущих исследователей Вашингтонского института ближневосточной политики, Деннис Росс описал несколько возможных вариантов эволюции ситуации в регионе, и одним из таких вариантов было влияние на арабо-израильские отношения некого события международного значения. Таким образом, несмотря на очевидность того, что масштаб и суть данного внешнего события никто на тот момент предвидеть не мог, тот факт, что изменение обстановки в мире в той или иной степени повлияет на палестино-израильские отношения, представлялся американским политикам также несомненным.

Однако стоит упомянуть, что некое предполагаемое событие повлечет за собой прекращение огня и, возможно, – пересмотр сторонами своих позиций, что способствовало бы их возвращению за стол переговоров. Тем не менее, несмотря на кратковременное прекращение огня, о значительном влиянии трагедии 11 сентября на ближневосточные отношения говорить, возможно, пока еще рано. Анализ событий, последовавших за сентябрьскими терактами, дает возможность предположить, что, вероятно, и израильтяне, и палестинцы надеялись на большее внимание со стороны американской администрации. Ясир Арафат осудил теракты против американских граждан; его очевидной мотивацией было продемонстрировать непричастность к трагедии 11 сентября, заручиться поддержкой и доверием США, которые на тот момент занимались формированием международной коалиции для борьбы с терроризмом. Израиль, в свою очередь, предоставил американской стороне материалы, собранные разведкой об Усаме бен Ладене. Обе стороны ожидали, что события 11 сентября заставят США обратить взор на ближневосточное урегулирование; однако все внимание американской администрации было обращено на военные и гуманитарные действия в Афганистане и, таким образом, Израиль и Палестинская автономия вновь оказались лицом к лицу с необходимостью самим предпринимать меры для приостановления насилия.

Можно предположить, что американцы подразумевали, что в новых, постсентябрьских условиях, стороны будут более склонны идти на уступки, нежели прежде. Но насилие в регионе продолжалось, и 19 ноября 2001 г. госсекретарь США Колин Пауэлл выступил с речью, посвященной ситуации на Ближнем Востоке. Основной мыслью выступления было то, что первостепенными на данном этапе развития палестино-израильского конфликта являются стабилизация отношений и прекращение огня, а не полное урегулирование. Сторонам предлагалось не сесть за стол переговоров об окончательном статусе, а подготовить почву для подобных переговоров в будущем. Обращаясь к палестинцам, Колин Пауэлл говорил о необходимости прекращения проведения терактов, направленных против израильтян, и о свертывании антиизраильской пропаганды. От израильтян же госсекретарь требовал прекращения оккупации и строительства поселений. Чрезвычайно важным является, во-первых, использование Пауэллом в речи термина «оккупация», а во-вторых, – само требование прекращения оккупации; многие палестинцы видят корень всех проблем именно в ней. Еще более значимо и то, что термин «оккупация» был употреблен вместе с упоминанием о резолюциях ООН 242 и 338. Дело в том, что на протяжении 90-х годов американская администрация не только не употребляла этот термин в отношении спорных территорий, но и выступала с критикой подобной формулировки, в том числе на заседаниях Совета Безопасности ООН.

Однако в своем выступлении американский госсекретарь ни словом не обмолвился о переговорах об окончательном статусе, что несколько разочаровало палестинскую сторону. Что же касается Израиля, то несмотря на то, что обычные для подобных выступлений слова о стратегическом сотрудничестве между США и Израилем не были произнесены, израильская сторона положительно отнеслась к выступлению Пауэлла. Это объясняется тем, что прекращение строительства поселений, к чему призывал Пауэлл, согласно плану Митчелла, на который он опирался в своем выступлении, должно произойти только после прекращения огня, а также конфискации палестинскими властями нелегального оружия и отказа от антиизраильской пропаганды.

Еще одним значимым пунктом выступления Колина Пауэлла стало объявление о назначении Энтони Зинни, отставного генерала морской пехоты, специальным представителем США на Ближнем Востоке. Таким образом, изначальный отказ от непосредственного участия в переговорах между Арафатом и Шароном был пересмотрен, и американская администрация вернулась к практике назначения своего специального представителя в регионе. Об успехах миссии Зинни на данном этапе судить рано, однако уже видно, что конфликтность в ближневосточном регионе достигла такой высокой степени, что, возможно, потребуется вмешательство со стороны более высокопоставленных должностных лиц американской администрации.

Итак, к концу первого года президентства Джорджа Буша-младшего администрация США в своей политике в отношении Израиля и ситуации на Ближнем Востоке вернулась к тому, от чего изначально отказалась. Политика невмешательства в дела региона не оправдала себя, и 2001 год вновь привлек внимание американской администрации к региону, причем сразу в нескольких плоскостях.

Переговоры, которые регулярно проводились с палестинским и израильским лидерами и должностными лицами, заканчивались договоренностями, являющимися таковыми исключительно на бумаге, и насилие продолжалось. Несмотря на то, что обе стороны приняли положения планов Тенета и Митчелла, а также пунктов майского выступления госсекретаря США Колина Пауэлла, на реальных событиях это никак не отразилось. Постепенно становится очевидным, что присутствие американского представителя в регионе является необходимым, хотя и недостаточным условием выполнения Израилем и Палестинской автономией договоренностей, достигнутых в ходе переговоров. Сама постановка цели переговоров между Израилем и Палестиной в течение 2001 года также претерпела изменения. Если в мае в своем выступлении Пауэлл говорил о переговорах о конечном статусе как об основной задаче сторон, то в ноябрьском выступлении он сделал акцент на том, что на данном этапе реалистичной является лишь подготовка почвы для подобных переговоров в будущем. Это, в том числе, соответствует и плану Митчелла, где подчеркивается важность прекращения огня и осуществления мер по возрождению и укреплению доверия и сотрудничества между сторонами, что обеспечило бы основу для переговоров об окончательном статусе. И именно готовность Израиля и Палестины прекратить огонь и сесть за стол переговоров о подобных мерах и является вторым, достаточным, условием успеха американской политики в целом и миссии Зинни, в частности.

политика переговоры президентство госсекретарь

**Список литературы**

1. Арабо-израильский конфликт в современном измерении. – М., 2009.
2. Политика Западноеевропейских стран и США на Ближнем Востоке. – М., 2010