

УДК 327, 327.8

DOI: 10.31857/S032120680000018-3

ПОЛИТИКА США В ОТНОШЕНИИ УКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ НА ПАЛЕСТИНСКИХ ТЕРРИТОРИЯХ (2001–2017 гг.)

© 2018 г. **Л.Р. Хлебникова***

Статья поступила в редакцию 31.01.2018.

Долгое время Соединённые Штаты оставались единственным государством в мире, провозглашавшим ближневосточное урегулирование в качестве одного из своих национальных интересов. Ситуация коренным образом изменилась с приходом к власти нового главы Белого дома – Д. Трампа, который стал отходить от традиционных подходов США к урегулированию палестино-израильского конфликта. Последние столкновения Белого дома с Палестинской национальной администрацией по поводу признания Иерусалима столицей Израиля и сокращения финансирования программ помощи палестинским беженцам заставляют вновь обратиться к истокам этой политики. В данной статье рассматриваются попытки США укрепить палестинскую государственность через предоставление помощи в сфере безопасности в первые десятилетия XXI века.

Ключевые слова: США, Израиль, Ближний Восток, БАПОР, ООП, укрепление государственности, построение государства, Палестина, ФАТХ, ХАМАС, Дж. Буш-младший, Б. Обама, Д. Трамп.

Со времени принятия резолюции Генеральной Ассамблеи ООН №181 (II) по разделу Палестины (29 ноября 1947 г.) отношения Белого дома с палестинскими арабами развивались неравномерно. Началу открытого диалога США с палестинской стороной прежде всего мешала позиция Государства Израиль. После первой арабо-израильской войны (1948–1949 гг.) Вашингтон постепенно стал активно вовлекаться в процесс урегулирования "палестинской проблемы", ставшей частью всеобъемлющего ближневосточного урегулирования, в которое традиционно включают: возвращение палестинских беженцев в Израиль, прекращение израильской поселенческой политики на оккупированных территориях,

* ХЛЕБНИКОВА Луиза Романовна – кандидат исторических наук, научный сотрудник факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, сотрудник Центра проблем безопасности и развития. Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, 1 (lkhlebnikova@fmp.msu.ru).

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 17-37-01018 “Дилеммы содействия укреплению государственности в странах Ближнего Востока и Северной Африки в условиях формирования новых угроз миру, безопасности, глобальной и региональной стабильности”.

определение статуса Иерусалима и, наконец, реализацию принципа "два государства для двух народов".

Каждая администрация США, начиная с президента Г. Трумэна, предлагала свой план урегулирования арабо-израильского конфликта. Благодаря усилиям Вашингтона в 1979 г. был заключён долгожданный мир между Израилем и Египтом. В рамках начатого в Осло процесса¹ США были ведущим модератором прямых двусторонних палестино-израильских контактов. В 1994 г. в присутствии президента У. Клинтона и государственного секретаря У. Кристофера был подписан израильско-иорданский мирный договор. Долгое время США оставались единственным государством, провозглашавшим ближневосточное урегулирование одним из своих национальных интересов.

Ситуация коренным образом изменилась с приходом к власти президента Д. Трампа, который стал отходить от традиционных подходов США к урегулированию палестино-израильского конфликта, чем навлёк на себя обоснованную критику со стороны не только некоторых американских политиков, дипломатов и правозащитных организаций, но и ведущих экспертов по Ближнему Востоку по обе стороны Атлантики. Одним из его последних шагов на палестинском направлении стало объявление (в январе 2018 г.) о замораживании части финансирования Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (далее – БАПОР), по причине того, что, как выразился президент, США платят миллионы долларов, "не получая взамен благодарности и уважения"².

БАПОР было создано в 1949 г. для оказания помощи палестинским беженцам в Секторе Газа и на Западном берегу реки Иордан (далее – Западный берег), а также тем, кто был вынужден переместиться в соседние страны региона, прежде всего в Иорданию, Ливан и Сирию. С мая 1950 г. внимание агентства было сфокусировано на оказании самой необходимой помощи беженцам (предоставление жилья и продуктов питания). Впоследствии оно расширило сферу деятельности, включив туда некоторые социальные программы (в области образования, здравоохранения и др.). Вашингтон активно поддерживал БАПОР, являясь его ключевым донором вплоть до 1970-х годов. В 1950–2011 гг. американским правительством было выделено более 4 млрд долл. на помощь палестинцам через международную программу ООН.

Некоторые эксперты указывают, что новая политика администрации США, направленная на сокращение помощи палестинским беженцам, может привести к ухудшению их жизни³. Политика президента Д. Трампа, порой приводящая к принятию спорных решений, как в случае с признанием Иерусалима столицей Израиля и в связи с этим переносом посольства США из Тель-Авива в "город

¹ "Процесс в Осло" (*The OSLO Process*) – это название получили переговоры, проводившиеся между Израилем и ООП. Большая часть переговоров проходила в Норвегии.

² *Tibon A.* U.S. Freezes More Than Half of Aid Funds to UN Palestinian Refugee Agency // *The Haaretz*. Available at: <https://www.haaretz.com/middle-east-news/palestinians/u-s-freezes-half-of-aid-funds-to-un-palestinian-refugee-age-1.5742264> (accessed 13.01.2018).

³ *Holmes O.* 'It's a death sentence': Palestinians in Jerusalem brace for Trump aid cuts // *The Guardian*. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/26/jerusalem-trump-aid-cuts-shuafat-israel-palestine> (accessed 03.01.2018).

трёх религий" в мае 2018 г., побуждает обратиться к истории американо-палестинских отношений.

В фокусе данной статьи – попытки трёх американских администраций (Дж. Буша-младшего, У. Клинтона, Б. Обамы) укрепить палестинскую государственность посредством предоставления помощи в сфере безопасности. "Палестинская проблема" представляет интерес прежде всего потому, что до сих пор отсутствует государство как таковое, хотя есть правительство, территория, население и работают определённые политические институты. В настоящее время в российской науке мало исследований на эту тему. В зарубежной литературе ей уделено большее внимание – как в целом американо-палестинским отношениям, так и помощи США палестинцам после процесса в Осло [Brynen R., 2000; Lia V., 1999; Frisch H., Hofnung M., 1997]. Автор данной статьи предпринимает попытку заполнить существующий пробел в исследованиях отношений США и Палестинской национальной администрации (ПНА) в контексте строительства палестинской государственности. В статье даётся краткий обзор американо-палестинских отношений до начала 2000-х годов, а также рассмотрена политика президентов Дж. Буша-младшего и Б. Обамы на палестинском направлении, прежде всего взаимодействие в сфере безопасности.

Американо-палестинские отношения: тернистый путь к Осло

На официальном уровне США отказывались вести переговоры или строить диалог с Организацией освобождения Палестины (далее – ООП), во главе которой в 1969 г. встал лидер "Движения за национальное освобождение Палестины" (ФАТХ) Ясир Арафат. Участие ООП в террористических актах против Израиля способствовало некоторому сдвигу в рассмотрении Вашингтоном палестинцев – не только как "беженцев", но и как "террористов"⁴.

Первые серьёзные подвижки в отношениях США с ООП произошли в первой половине 1990-х годов, когда был начат процесс в Осло. Белый дом пытался привести противоборствующие стороны – израильтян и палестинцев – к подписанию мирного договора. Мирный процесс 1990-х годов позволил Белому дому начать открытый диалог с палестинскими представителями. В связи с тем, что вопрос безопасности был ключевым на переговорах, в Декларации принципов о временных мерах по самоуправлению (Осло I, 1993 г.) и "промежуточных соглашениях" (Осло II, 1995 г.) было прописано, что израильские вооружённые силы выйдут из Сектора Газа и из Иерихона, что будут созданы палестинские силы безопасности и полиции, призванные обеспечивать внутреннюю безопасность, а также что Палестинскому совету будет передано больше юридических прав на Сектор Газа и Западный берег, кроме спорных территорий.

Для содействия реализации этих соглашений США стали предоставлять помощь Палестинской национальной администрации, что было ключевой частью обязательства Вашингтона как модератора в палестино-израильских перегово-

⁴ Mark C. CRS Issue Brief for Congress. Palestinians and Middle East Peace: Issues for the United States. October 10, 2003 // Congressional Research Service. Available at: <http://www.iwar.org.uk/news-archive/crs/25370.pdf> (accessed 03.01.2018).

рах. Особое внимание было уделено также созданию и обучению палестинской полиции и армии. В 1994 и 1995 гг. было выделено 5 млн долл. на выплаты зарплаты палестинским полицейским и осуществлены поставки военных грузовиков, запчастей, обуви, обмундирования и т.п.⁵ С 1996 г. ЦРУ проводило обучение палестинских вооружённых сил. Были поставлены две цели. Как пишет лауреат Пулитцеровской премии за репортаж Т. Уэйнер, первая – научить палестинцев определять и задерживать подозреваемых в терроризме, вторая – увеличить степень доверия Израиля к палестинцам⁶. США пытались укрепить взаимодействие в сфере безопасности между израильтянами и палестинцами, особенно в то время, когда радикальные палестинские группировки ("Исламский джихад" и "Исламское движение сопротивления" – ХАМАС), стремившиеся сорвать ход мирного урегулирования, активизировали террористическую деятельность против Израиля. В 1998 г. противоборствующие стороны – Израиль и ПНА – подписали в Вашингтоне Меморандум Уай-Ривер (*Wye River Memorandum*), который закрепил израильско-палестинское сотрудничество в борьбе с террором под эгидой США⁷.

Норвежский исследователь проблем международного терроризма Б. Лиа писал, что итогом этой совместной контртеррористической борьбы стало снижение числа террористических актов против израильских граждан и одобрение израильтянами палестинских успехов в этой области [Lia B., 1999: 297]. Тем не менее, председатель ООП Я. Арафат не смог установить контроль над радикальными палестинскими группировками, и террор против мирных граждан Израиля продолжался. Постоянные вспышки насилия обострили и без того хрупкие отношения между израильтянами и палестинцами. Совокупность всех факторов (отсутствие политической воли у израильского и палестинского руководства добиться окончательного урегулирования; эскалация насилия между израильтянами и палестинцами; внутривнутриполитическая ситуация в Израиле, когда коалиция Э. Барака была непрочной ввиду того, что многие израильские политики не поддерживали внешнеполитическую линию израильского премьер-министра; нежелание палестинцев идти на компромисс; непродуманная политика США в попытках повлиять на обе стороны конфликта и др.) привела к тому, что переговоры зашли в тупик.

Стагнация мирного процесса и последовавшая вскоре (в сентябре 2000 г.) Вторая интифада, также известная как Интифада Аль-Аксы, негативно сказались на палестино-израильском сотрудничестве в сфере безопасности. Некоторые представители Палестинских сил безопасности участвовали в террористи-

⁵ Foreign Assistance. Controls over US funds Provided for the Benefit of the Palestinian Authority // United States General Accounting Office. Report to Congressional Requests. January 1996. P. 2

⁶ C.I.A Officers, With Israel's Knowledge, Teach Palestinians the Tricks of the Trade by Tim Weiner. March 5, 1998 // The New York Times. Available at: <http://www.nytimes.com/1998/03/05/world/cia-officers-with-israel-s-knowledge-teach-palestinians-the-tricks-of-the-trade.html> (accessed 05.01.2018).

⁷ The Wye River Memorandum. October 23, 1998 // Israel Ministry of Foreign Affairs. Available at: <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/The%20Wye%20River%20Memorandum.aspx> (accessed 05.01.2018).

ческих актах против как израильских военных, так и гражданских лиц⁸. Тем не менее, ЦРУ продолжало тренировку и финансирование Службы превентивной безопасности и Общей службы разведки⁹.

Отношения США с ООП, а позже и ПНА, прошли долгий путь от отказа в признании, тайных, но ограниченных контактов, до начала открытого диалога в 1990-х годах. Вашингтон превратился в одного из ведущих доноров ПНА не только через БАПОР, но и через Агентство по международному развитию США (USAID) (далее – АМР). Согласно данным Счётной палаты США, с 1993 г. по настоящее время Вашингтон выделил более 5 млрд долл. через АМР Западному берегу и Сектору Газа¹⁰. Только после заключения Меморандума Уай-Ривер США предоставили 400 млн долл. палестинской стороне, из которых 100 млн долл. выделены на развитие местного самоуправления, образования, здравоохранения и т.п., 100 млн долл. – на строительство дороги, соединяющей города Дженин и Наблус¹¹. В предоставлении внешней помощи палестинцам ключевую роль играло укрепление и финансирование палестинских сил безопасности, построение институтов гражданского общества, а также развитие палестино-израильского сотрудничества в сфере контртерроризма, что должно было в конечном счёте привести к реализации принципа "два государства для двух народов".

Политика демократизации на Палестинских территориях при Дж. Буше-младшем

При администрации Дж. Буша-младшего начался новый этап в американо-палестинских отношениях. Как и Р. Рейган, Дж. Буш-младший и его ближайшее окружение видели мир в чёрно-белом цвете. В палестино-израильском противостоянии роли распределились так: израильский премьер-министр Ариэль Шарон – "хороший", лидер ООП Ясир Арафат – "плохой". В июне 2002 г. американский лидер во время своего выступления в Белом доме призвал палестинцев к избранию новых лидеров, "не скомпрометированных террором"¹². Откровенный посыл американского президента, поощряющий смену власти в ПНА, как нельзя лучше входил в его концепцию "смены режимов". В Стратегии национальной безопасности США (2002 г.) было указано, что, если палестинцы поддержат демократию и верховенство закона, будут бороться с коррупцией и начнут откры-

⁸ *Zanotti J.* U.S. Security Assistance to the Palestinian. January 8, 2010 // Federation of American Scientists. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R40664.pdf> (accessed 05.01.2018).

⁹ *Sayigh Y.* "Fixing Broken Windows": Security Sector Reform in Palestine, Lebanon, and Yemen. October 2009 // Carnegie Middle East Center. Available at: http://carnegieendowment.org/files/security_sector_reform.pdf (accessed 05.01.2018).

¹⁰ Foreign Aid U.S. Assistance for the West Bank and Gaza for Fiscal Years 2012-2014. September, 2015 // United States Government Accountability Office. Available at: <https://www.gao.gov/assets/680/672684.pdf> (accessed 05.01.2018).

¹¹ *Mark C.* CRS Issue Brief for Congress. Palestinians and Middle East Peace: Issues for the United States. October 10, 2003 // Congressional Research Service. Available at: <http://www.iwar.org.uk/news-archive/crs/25370.pdf> (accessed 03.01.2018).

¹² Office of the Press Secretary. President Bush Calls for New Palestinian Leadership. June 24, 2002 // The White House. Available at: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html> (accessed 07.12.2017).

то отрицать террор, они могут рассчитывать на американскую поддержку в создании палестинского государства¹³.

На региональном уровне США стали реализовывать Инициативу ближневосточного партнёрства (*Middle East Partnership Initiative - MEPI*), которая состояла в предоставлении грантов и других видов поддержки отдельным лицам или организациям для развития их связей с правительством, частным сектором, различными правительственными или академическими институтами и НПО в рамках продвижения экономических, политических, образовательных реформ, а также расширения прав и возможностей женщин. Инициатива стала, как пишет Дж. Шарп, основным инструментом Вашингтона для продвижения демократии в регионе¹⁴. Ответственным за её реализацию органом стало Бюро по делам Ближнего Востока Госдепартамента. Основным отличием от схожих программ, реализуемых АМР США, была краткосрочность выдаваемых грантов.

Администрация США продолжила продвигать идею создания палестинского государства по своим лекалам демократизации. В "Дорожной карте" (2003 г.) прописывалось, что по итогам трехэтапного плана должно быть создано независимое палестинское государство – при условии проведения демократических реформ на его территории. На первом этапе ключевым вопросом была безопасность. Сначала необходимо было восстановить статус-кво: вооружённые силы Государства Израиль (ЦАХАЛ) должны были уйти с территорий, занятых в сентябре 2000 г., а вместо этого планировалось разместить палестинские силы безопасности. Планировалось предоставление ПНА экономической и любой другой помощи для политической трансформации территорий. Второй этап предполагал создание независимого, суверенного палестинского государства. На третьем этапе Израиль должен был прийти к заключению мира с ПНА, Сирией и Ливаном, что поставило бы точку в арабо-израильском противостоянии¹⁵.

Принятие сначала кабинетом Ариэля Шарона (июнь 2004 г.), а затем и Кнессетом (октябрь 2004 г.) плана одностороннего размежевания произошло накануне серьёзных изменений в ПНА. В ноябре 2004 г. умер палестинский лидер Я. Арафат. Это дало новый импульс США и Израилю усиленно заняться мирным процессом. В представленном в апреле 2005 г. плане А. Шарона в первом же предложении сказано, что смерть Ясира Арафата и приход к власти Махмуда Аббаса, более дипломатичного, но слабого и нехаризматичного (в глазах палестинцев) политика, способствовали появлению надежды на новый этап в урегулировании – "новую эру во взаимоотношениях между израильтянами и палестинцами"¹⁶. В итоге "отец израильских поселений" А. Шарон стал тем полити-

¹³ The National Security Strategy of the United States of America. September 2002 // National Security Strategy Archive. Available at: <http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf> (accessed 06.01.2018).

¹⁴ Sharp J. The Middle East Partnership Initiative: an Overview // CRS Report for Congress. 2005. P. 1.

¹⁵ The United Nation. A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict. 2002 // The UN. Available at: <http://www.un.org/news/dh/mideast/roadmap122002.pdf> (accessed 20.12.2017).

¹⁶ Israel Ministry of Foreign Affairs. Israel's Disengagement Plan: Renewing the Peace Process. April 20, 2005 // Israel Ministry of Foreign Affairs. Available at: <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/israels%20disengagement%20plan-%20renewing%20the%20peace%20process%20apr%202005.aspx> (accessed 25.01.2018).

ком, который вывел еврейские поселения из Сектора Газа и ликвидировал несколько поселений в северной части Западного берега реки Иордан.

На фоне стагнации в реализации "Дорожной карты" и израильских односторонних шагов США стали активно оказывать помощь ПНА в экономической и военной сферах (с 2004 г. примерно 360 млн долл. в год)¹⁷. С 2005 г. был назначен американский координатор в сфере безопасности по Израилю и ПНА (*The U.S. Security Coordinator, USSC*), в задачи которого входило реформирование и оснащение вооружённых сил ПНА. В команду американского координатора по обеспечению безопасности входили не только американские граждане, но и канадцы, британцы, турки (всего 46 человек). США стали предоставлять помощь ПНА также через программу международного контроля над оборотом наркотиков и в сфере сотрудничества правоохранительных органов (*International Narcotics Control and Law Enforcement, INCLE*). Чаще всего эти две программы совместно работают на Западном берегу. Не прекращало свою работу и Агентство по международному развитию, которое также оказывало "помощь в построении демократии", однако в меньших объёмах, чем в остальных сферах.

В целом американская внешняя помощь способствовала поддержанию хрупкой стабильности на территориях, подконтрольных ПНА. Тем не менее, палестинский политический истеблишмент не смог правильно распорядиться полученными средствами. Успешная экономическая политика помогла бы ПНА вернуть доверие палестинцев. Однако М. Аббас и его команда не приняли необходимых антикоррупционных мер, в результате чего значительная часть палестинцев ещё больше разочаровалась в ПНА. Приняв бразды правления, М. Аббас не проявил решительности в борьбе с движением ХАМАС.

Укрепление позиций ХАМАС происходило на волне радикализации палестинского населения. Руководство движения стояло на том, что террористические акты и военные акции являются более эффективными средствами борьбы с "сионистским врагом", чем политические переговоры. Поэтому действия ПНА во главе с М. Аббасом, направленные на поиски политического решения палестино-израильского конфликта, рассматривались сторонниками ХАМАС как предательство палестинских интересов. К тому же прекращение израильского контроля способствовало быстрому наращиванию вооружений у палестинских радикалов. В итоге уход Израиля из Сектора Газа сделал ХАМАС сильнее [Schanzer, 2013, p. 119].

Неожиданная победа ХАМАС на выборах 2006 г. поставила американскую администрацию в тупик: проведённые демократическим путём выборы соответствовали американскому плану демократизации региона, но выигравшая партия состояла в списке террористических организаций и стран, которым президент Дж. Буш-младший объявил глобальную войну. Просчёт Белого дома состоял в том, что США не способствовали усилению влияния умеренных сил в палестинском обществе. Вашингтон положился на результаты некоторых опросов, по которым движение ФАТХ должно было победить. Более того, Белый дом потребовал от Израиля не мешать членам ХАМАС участвовать в выборах. Даниэль

¹⁷ U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY 2010 Request by Jeremy M. Sharp. July 17, 2009 // Congressional Research Service. Available at: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pcaab954.pdf (accessed 07.01.2018).

Аялон, посол Израиля в Вашингтоне (2002–2006 гг.), ссылаясь на тот раздел "договора Осло", в котором прописывалось, что вооружённые палестинские группы не могут участвовать в выборах, подтвердил, что Израиль был против выборов с участием ХАМАС. Эхуд Ольмерт, израильский премьер-министр (2006–2008 гг.), по мнению Э. Абрамса, бывшего директора бюро по делам Северной Африки и Ближнего Востока Совета национальной безопасности США (2002–2005 гг.), позволил палестинским выборам состояться, так как не хотел портить отношения с Дж. Бушем-младшим [Abrams E., 2013: 161]. По результатам выборов произошло изгнание палестинской администрации из Сектора Газа и его полный переход под контроль ХАМАС, в то время как Западный берег оставался в руках ФАТХ.

Администрация США была вынуждена срочно реагировать на произошедшие изменения на палестинских территориях. Израильское правительство же не стремилось оказать помощь палестинской стороне и поощрять радикальную группировку ХАМАС. Белый дом, напротив, считал, что сокращение помощи палестинцам может "подтолкнуть ХАМАС к Ирану и Сирии и ещё больше радикализировать палестинцев"¹⁸. В Стратегии национальной безопасности (2006 г.) было указано, что палестинцы проголосовали на честных и открытых выборах и что пришедшие к власти представители ХАМАС имеют возможность и ответственность поддержать демократические принципы (защита прав меньшинств, свободные выборы и т.п.), однако те правительства, которые отрицают их, "не могут считаться полностью демократическими"¹⁹.

После палестинского раскола Вашингтон стал предоставлять прямую помощь ПНА в сфере безопасности для противостояния ХАМАС. С 2007 г. Бюро международного контроля над оборотом наркотиков и в сфере сотрудничества правоохранительных органов Госдепартамента совместно с генерал-лейтенантом К. Дэйтоном, американским координатором в сфере безопасности по Израилю и ПНА, начали проводить тренировку сил безопасности Западного берега. В 2009 г. примерно 400 охранников президента ПНА, а также 2200 представителей сил национальной безопасности прошли обучение в Иорданском международном тренировочном центре для полицейских, близ Аммана²⁰. Преимущественно работа велась именно с национальными силами безопасности (примерно 8000 человек), которые являются аналогом вооружённых сил ПНА, с целью создать девять армейских батальонов. Кроме работы с ними команда американского координатора по обеспечению безопасности сотрудничала с Палестинской гражданской полицией. С 2009 г. благодаря реализации Программы международного контроля над оборотом наркотиков и в сфере сотрудничества правоохранительных органов были обучены около 2400 работников прокуратуры и сотрудников правоохранительных органов, около 1200 пожарных и др. В

¹⁸ Staff trip report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate. One Hundred Ninth Congress. Second session. Palestinian Legislative Council elections: challenges of Hamas' victory // Hathitrust Digital Library. Available at: <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=pst.000058152195;view=1up;seq=17> (accessed 06.06.2013).

¹⁹ The National Security Strategy of the United States of America. March 2006 // National Security Strategy Archive. Available at: <http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf> (accessed 07.01.2018).

²⁰ Zanutti J. U.S. Security Assistance to the Palestinian Authority. January 8, 2010 // Congressional Research Service. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R40664.pdf> (accessed 07.01.2018).

2010 г. Западный берег и Сектор Газа вошли в пятерку главных реципиентов помощи по этой программе.

США поддерживали также палестино-израильское сотрудничество в области борьбы с терроризмом. После 2007 г. ПНА и Израиль успешно работали совместно²¹. Например, одна из сторон передавала данные о подозреваемом в террористической деятельности, а другая производила арест. Ш. Элдар, колумнист "Аль-Монитор" (*Al-Monitor*), писал, что, несмотря на все противоречия и громкие публичные обвинения, Израиль и ПНА стали партнёрами в проведении операций²². Основным препятствием для углубления такого вида партнёрства было его неприятие со стороны внутренних сил. У простых палестинцев это "взаимодействие с врагом" вызывало крайне негативный отклик. Ни Израиль, ни ПНА не могли убедить население в том, что они способны успешно сотрудничать в такой важной сфере, как борьба с террором. В конечном счёте, несмотря на все усилия американцев сблизить палестинские и израильские вооружённые силы, отсутствие прогресса в палестино-израильском урегулировании обуславливало хрупкость такого сотрудничества.

Ключевой целью для Белого дома во время президентства Дж. Буша-младшего было построение демократии на палестинских территориях, однако этой цели США не достигли. В проведении их политики на палестинском направлении одним из ударов для Белого дома стал приход к власти ХАМАС. Переключившись на помощь ПНА, в том числе подготовку её вооружённых сил, США не смогли обеспечить военное преимущество ФАТХ. Более того, нельзя не сказать и о коррупции в верхах ФАТХ, подрывавшей планы по обеспечению безопасности ПНА. Кроме того, были случаи публичных перепалок между К. Дэйтоном и Саламом Файядом, бывшим премьер-министром ПНА (2007–2013 гг.), что привело к сокращению контактов между ними. На работу американских представителей и реализацию программ на палестинских территориях влияло отсутствие должного финансирования со стороны Конгресса США до 2007 г., в том числе в рамках Инициативы ближневосточного партнёрства (в 2005 г. на эту программу было выделено 75 млн долл. – вдвое меньше, чем запрашивал Белый дом)²³. В связи с тем, что конгрессмены сокращали финансирование ПНА, администрация президента была вынуждена просить региональных игроков – Египет, Саудовскую Аравию, Иорданию и ОАЭ – предоставлять М. Аббасу военную помощь. Американские усилия по поддержке ПНА были лимитированы и из-за продолжающейся оккупации палестинских территорий Израилем. В целом, неурегулированность палестино-израильских противоречий делала невозможной реализацию идеи о создании палестинского государства. Тесная связь Вашингтона с Израилем негативно оценивалась палестинцами, ко-

²¹ Palestinian security cooperation with Israel by Jessica Purkiss & Ahmad Naf. October 2015 // Middle East Monitor. Available at: https://www.middleeastmonitor.com/wp-content/uploads/downloads/factsheets/20151028_FactSheet-PalestinianSecurityCooperationWithIsrael-web.pdf (accessed 08.01.2018).

²² Palestinian Authority: Israel's security partner by Shlomi Eldar. January 23, 2014 // Al-Monitor. Available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/01/palestine-israel-security-cooperation-al-qaeda-global-jihad.html> (accessed 08.01.2018).

²³ Sharp J. The Middle East Partnership Initiative: An Overview. February 8, 2005 // Federation of American Scientists. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS21457.pdf> (accessed 09.01.2018).

торые воспринимали натренированных американцами сотрудников Национальной службы поддержки как "израильских полицейских"²⁴.

Оказание помощи палестинцам в сфере безопасности администрацией Б. Обамы

Ещё до победы на выборах Б. Обама рассматривал продвижение на палестино-израильском направлении как один из факторов американо-арабских отношений. Став президентом, он дал обещание двигаться "быстро и агрессивно" на палестино-израильском направлении в целях достижения мира между противоборствующими сторонами. Подтверждением серьёзности намерений администрации Б. Обамы стало включение в Стратегию национальной безопасности задачи оправдать "ожидания палестинского народа на создание жизнеспособного государства"²⁵.

Весной 2009 г. произошли изменения на израильской политической сцене – к власти пришёл Биньямин Нетаньяху, лидер партии "Ликуд". Новое израильское правительство было крайне правым, националистическим, "ястребиным". В своей речи в университете Бар-Илан уже формально ставший премьер-министром Б. Нетаньяху заявил, что Израиль не стремится править палестинцами и что когда палестинцы "повернутся к миру", борясь с террором, укрепляя правительство и верховенство закона, тогда Израиль будет оказывать им поддержку, в том числе и в сфере экономики²⁶.

Опасения администрации Б. Обамы оказались ненапрасны: новая израильская коалиция не настроена на конструктивный диалог с палестинской стороной. Американский президент и израильский премьер-министр различались по политическим взглядам, по манере вести дела. Б. Обама представлял собой либерального политика, который из-за своей приверженности "мягкой силе" многими воспринимался как слабый лидер. Его целью был максимально продуктивный переговорный процесс между ПНА и Израилем. Б. Нетаньяху – бескомпромиссный консерватор с чёрно-белым восприятием палестино-израильского конфликта, стремившийся не допустить повторных территориальных уступок со стороны Израиля.

С первых дней администрация Б. Обамы работала над совершением прорыва в палестино-израильском мирном урегулировании. В сентябре 2010 г. были проведены прямые палестино-израильские переговоры. На первом заседании присутствовали главы Египта и Иордании. Палестинскую сторону представлял лидер ФАТХ М. Аббас. Интересы движения ХАМАС, правящего в Секторе Газа, представлены не были. Переговоры должны были продолжаться в течение года и вылиться в подписание рамочного соглашения для дальнейшего продолжения мирного процесса. Переговорный процесс длился со 2 сентября до 11 октября

²⁴ *Zanotti J.* U.S. Security Assistance to the Palestinian Authority. January 8, 2010 // Congressional Research Service. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R40664.pdf> (accessed 07.01.2018).

²⁵ National Security Strategy. 2010 // National Security Strategy Archive. Available at: <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf> (accessed 25.02.2018).

²⁶ Address by PM Netanyahu at Bar-Ilan University. June 14, 2009 // Israel Ministry of Foreign Affairs. Available at: http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2009/Pages/Address_PM_Netanyahu_Bar-Ilan_University_14-Jun-2009.aspx (accessed 25.02.2018).

2010 г. Палестинская сторона отказалась продолжить переговоры из-за нежелания Б. Нетаньяху продлить мораторий на строительство израильских поселений на палестинских территориях. Американская администрация оказывала сильное давление на обе стороны конфликта с целью продолжения переговорного процесса, но безрезультатно.

Раздробленность палестинской власти воспринималась израильским правительством как препятствие для продуктивных переговоров. При этом Израиль не допускал начала переговоров с командой, в которую входит ХАМАС. У Белого дома не было чёткой позиции относительно палестинского воссоединения. С одной стороны, США должны были активно содействовать примирению ФАТХ и ХАМАС для продолжения мирного процесса, с другой – Вашингтон избегал прямого вмешательства в отношения между палестинскими группировками. Несмотря на то, что в начале 2009 г. со стороны американских представителей были совершены осторожные шаги навстречу ХАМАС (например, визит председателя сенатского комитета по внешней политике Дж. Керри в Сектор Газа), администрация Б. Обамы не могла открыто пойти на контакт с террористической организацией, которая призывает к уничтожению Государства Израиль.

Вашингтон продолжал программы, начатые ещё администрацией Дж. Буша-младшего, по обучению и оснащению сил безопасности ПНА. Программа международного контроля над оборотом наркотиков и в сфере сотрудничества правоохранительных органов была продолжена, и в 2009–2016 гг. по ней было выделено 798 млн долл.²⁷ По программам по нераспространению оружия, борьбе с терроризмом, разминированию и смежным программам и мероприятиям помощь составила почти 55 млн долл.²⁸ Администрация Б. Обамы продолжила поддерживать Инициативу ближневосточного партнёрства, сохраняя объёмы финансирования, однако фокусируясь в большей степени на предоставлении грантов местным НПО.

Обязанности Американского координатора в сфере безопасности по Израилю и Палестинской администрации были изменены с предоставления экипировки палестинским силам безопасности на оказание консультативной и технической помощи [Zanotti, 2012, p. 15]. АМР США продолжило свою деятельность по поддержке палестинцев в сфере управления. Однако политические реалии на палестино-израильском фронте оказывали влияние на его деятельность. М. Берекдар, глава Организации по наблюдению за помощью Палестине (*Aid Watch Palestine*), заметил, что Агентство контролирует политическую жизнь палестинцев через механизмы оказания помощи, отказываясь сотрудничать с ХАМАС или организациями, связанными с ним, и тем самым сильно ограничи-

²⁷ Security Assistance Monitor. Program/Recipient Palestinian Territories. Date Range from 2009–2016. Funding Department: State Department. Region: global // Security Assistance Monitor. Available at: <https://securityassistance.org/data/program/military/Palestinian%20Territories/2009/2016/State%20Department/Global/> (accessed 04.02.2018).

²⁸ Security Assistance Monitor. Program/Recipient Palestinian Territories. Date Range: from 2009 – 2016. Funding Department: All. Region: global // Security Assistance Monitor. Available at: <https://securityassistance.org/data/program/military/Palestinian%20Territories/2009/2016/all/Global/> (accessed 04.02.2018).

вает свою работу с разными группами населения²⁹. Палестинцы связывали деятельность Агентства с политикой США в отношении Израиля, американского стратегического партнёра в регионе и крупнейшего реципиента американской помощи в мире. Широко распространено мнение, что Вашингтон занимает строго произраильскую позицию и содействует оккупации палестинских земель Израилем. В 2011 г. Конгресс США заморозил деятельность АМР на палестинских территориях в связи с попытками М. Аббаса добиться статуса государства для Палестины в ООН. Подобные шаги со стороны конгрессменов негативно расцениваются палестинцами, зависящими от внешней помощи.

В период второго президентского срока Б. Обама и его администрация продолжили попытки привести стороны за стол переговоров. Государственный секретарь Дж. Керри активно использовал челночную дипломатию, чтобы вдохнуть жизнь в мирный процесс. Палестино-израильские переговоры в конечном счёте проваливались из-за того, что стороны были не готовы и не могли пойти на компромиссы. М. Аббас был слишком слабым игроком на палестинском политическом поле, Б. Нетаньяху же был слишком непримиримым "ястребом", которого больше заботила судьба его коалиции. Политика иранского режима в Ближневосточном регионе представляла большую угрозу для израильского государства, чем "неурегулированная палестинская проблема".

Палестино-израильское взаимодействие в сфере безопасности не было приостановлено, несмотря на новую военную операцию Израиля в Секторе Газа ("Нерушимая скала"). М. Аббас часто угрожал полностью завершить сотрудничество с Израилем, но так и не рискнул это сделать. В апреле 2015 г. Израиль вновь разрешил палестинским силам безопасности (90 человек) начать контролировать ситуацию в некоторых городах на Западном берегу, в том числе в наиболее криминогенных Абу-Дис и Аль-Рам³⁰. Данное решение было объявлено главой Центрального военного округа ЦАХАЛ Р. Нума. Через год палестинские полицейские смогли расширить своё присутствие в палестинских городах на территории Западного берега, однако их действия должны были быть скоординированы с израильскими военными. По словам главы палестинской общей службы разведки М. Фараджа, с октября 2015 г. по январь 2016 г. силы безопасности предотвратили около 200 "насильственных атак" против израильтян и около ста человек, готовящих их, были арестованы³¹.

Несмотря на подобные позитивные сдвиги, сотрудничество между Израилем и ПНА всегда зависело от взаимодействия в политической сфере, которое оставалось на низком уровне. ПНА не могла установить полноценный контроль над палестинскими территориями, что мешало ей бороться с террором и преступно-

²⁹ *Banning-Lover R.* USAid in Palestine: 'It's not about solving the world's problems but people's daily ones'. October 3, 2016 // The Guardian. Available at: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/oct/03/usaid-palestine-israel-tensions-humanitarian-aid-jenin-west-bank-gaza-dave-harden> (accessed 04.02.2018).

³⁰ *Daraghmen M.* Palestinian police return to Jerusalem suburbs. April 27, 2015 // The Times of Israel. Available at: <https://www.timesofisrael.com/palestinian-police-return-to-jerusalem-suburbs/> (accessed 04.02.2018).

³¹ *Levy E.* Palestinian intelligence chief: We've thwarted 200 attacks against Israel // Yedioth Ahronoth. Available at: <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4755657,00.html> (accessed 04.02.2018).

стью. Среди палестинцев продолжало бытовать мнение, что ПНА – это коллаборационисты, примерно 64% негативно отзывались о палестино-израильском сотрудничестве в военной сфере³².

В 2017 г. палестинцы проводили демонстрации против М. Аббаса, на которых были слышны лозунги "сотрудничество – это предательство". Эти настроения использовали представители ХАМАС, чтобы доказать несостоятельность ПНА как лидера палестинского народа. Безусловно, на отношение палестинского общества влияло то, что верхушка палестинской власти была скомпрометирована коррупционными скандалами. Немалый ущерб наносило также то, что, по данным Евро-Средиземноморского мониторинга прав человека (*Euro-Mediterranean Human Rights Monitor*), палестинские полицейские на Западном берегу и в Секторе Газа применяли пытки к подозреваемым в преступлениях, незаконно содержали их под арестом, конфисковывали их собственность и др.³³ В 2017 г. Палестинский центр исследования политики и опросов заключил, что "палестинцы не могут критиковать ПНА без страха", а к отставке М. Аббаса призывают не менее 60% жителей Западного берега³⁴.

Несмотря на интенсивные попытки разрешить палестино-израильский конфликт, администрация Б. Обамы не смогла совершить прорыв на этом направлении. Стороны не заключили мирного соглашения. Палестинское государство не было создано. Американский лидер, в отличие от своего предшественника, воспринимал М. Аббаса как партнёра в мирном процессе, однако палестинский президент не был популярен среди палестинцев и не имел равного с Б. Нетаньяху веса на переговорах. Б. Обама продолжил программы по поддержке сил безопасности ПНА, однако в них не было внесено заметных изменений.

* * *

Усилия США по развитию палестинских территорий стали неотъемлемой частью политики Вашингтона на Ближнем Востоке с начала процесса в Осло. В целом, американская помощь палестинцам в сфере безопасности была нацелена на совершенствование вооружённых сил ПНА и, соответственно, их поддержку в противостоянии с ХАМАС, установление закона и порядка на палестинских территориях и, в конечном счёте, на развитие элементов палестинской государственности. Совместные палестино-израильские учения и другие двусторонние контакты, которые поощрялись американцами, были призваны укреплять доверие между палестинцами и израильтянами. Хрэр Баляян, директор программы по урегулированию конфликтов Центра Картера, который сам активно вовлечён в проект по примирению ФАТХ и ХАМАС, отметил в интервью автору данной статьи, что цель помощи в сфере безопасности, оказываемой ПНА Соединёнными Штатами, состоит и в поддержании израильской безопасности.

³² *Rasgon A.* Ramallah protest calls for end to Israel-PA security cooperation. March 7, 2017 // The Jerusalem Post. Available at: <http://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Protest-in-Ramallah-calls-for-end-to-security-cooperation-483526> (accessed 04.02.2018).

³³ New report documents abusive detentions by both PA and Hamas to stifle freedom of expression. February 21, 2016 // Euro-Med Monitor. Available at: <https://www.euromedmonitor.org/en/article/1142/New-report-documents-abusive-detentions-by-both-PA-and-Hamas-to-stifle-freedom-of-expression> (accessed 04.02.2018).

³⁴ PSR. Public Opinion Poll No (65) Press Release. September 19, 2017 // Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR). Available at: <http://www.pcpsr.org/en/node/709> (accessed 04.02.2018).

Американская поддержка палестинских сил безопасности не привела к формированию профессиональной палестинской армии и к её победе над ХАМАС. Палестино-израильское сотрудничество в сфере контртерроризма было ограниченным и не вносило каких-либо видимых позитивных изменений в отношения между сторонами. Правительство Б. Нетаньяху старается не делать акцент на то, что израильтяне тренируют палестинцев, а ПНА получает лишь критику со стороны своего народа за сотрудничество с Израилем. На Капитолийском холме часто высказывается мнение, что военная помощь палестинцам – это своего рода поддержка террористов, поскольку "некоторые представители палестинских вооружённых сил иногда совершают атаки на израильтян"³⁵.

Всё же американские усилия по укреплению палестинской безопасности принесли определённый успех. В 2008 г. Международная кризисная группа после проведения полевых исследований написала, что частично порядок и закон были возвращены в города, подконтрольные ПНА³⁶. С 2015 г. палестинские полицейские вновь смогли контролировать часть палестинских городов на Западном берегу. Успехи в работе американцев с силами безопасности ПНА отметил в апреле 2016 г. министр обороны Израиля М. Яалон, заявив, что палестинцы борются с террором, а глава центрального командования подчеркнул вклад США: "Несколько месяцев назад Израиль обеспечивал 85% всех контртеррористических операций, сегодня палестинцы сами проводят около 40% таких операций"³⁷. В конечном счёте американская помощь и поддержка внесли серьёзный вклад в "консервацию" власти М. Аббаса, что позволило отстоять положение ПНА на Западном берегу.

Политика Д. Трампа по сокращению помощи палестинцам и его открытая критика М. Аббаса, и без того уязвимого лидера ПНА, несут угрозу не только для будущего мирного урегулирования и реализации принципа "два государства для двух народов", но и для внутренней стабильности Западного берега, где всё большую популярность набирает ХАМАС. Демонстративная поддержка Д. Трампом правительства Б. Нетаньяху с его "поселенческой активностью" не просто сокращает слабые возможности совершить прорыв в палестино-израильском мирном процессе, который уже давно находится в тупике; она повышает вероятность причинения ещё большего вреда палестинскому мирному населению, которое действительно зависит от внешней помощи. Ещё бо́льшая радикализация палестинцев может привести лишь к новому витку насилия.

Успех строительства палестинской государственности и работающих политических институтов, а также сил безопасности, лежит в политической плоскости. В настоящее время только подвижки в мирном урегулировании между палестинцами и израильтянами смогут внести позитивные изменения на Палестинских территориях.

³⁵ *Zanotti J.* U.S. Foreign Aid to the Palestinians. December 16, 2016 // The Federation of American Scientists. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS22967.pdf> (accessed 04.02.2018).

³⁶ International Crisis Group. Middle East Briefing no. 25 Ramallah/Gaza/Brussels. December 17, 2008 // ReliefWeb. Available at: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/EEA2DBBC74AF967985257522007D1D47-Full_Report.pdf (accessed 09.01.2018).

³⁷ West Bank // U.S. Department of State. Available at: <https://www.state.gov/j/inl/regions/africamiddleeast/219007.htm> (accessed 07.01.2018).

Список литературы

Шаклеина Т.А. 2012. Россия и США в мировой политике. Москва: Аспект Пресс. 272 с.

References

- Abrams E. 2013. Tested by Zion. The Bush Administration and the Israeli-Palestinian Conflict. New York: Cambridge University Press. 352 p.
- Brynen R. 2000. A Very Political Economy. Peacebuilding and Foreign Aid in the West Bank and Gaza. Washington, DC: United States Institute of Peace Press. 287 p.
- Bush G.W. 2010. Decisions Points. New York: Crown Publishers. 497 p.
- Freedman R.O. (ed) 2012. Israel and the United States. Six Decades of US-Israeli Relations. Colorado: Westview Press. 322 p.
- Frisch H., Hofnung M. 1997. State Formation and International Aid: The Emergence of the Palestinian Authority // World Development. Vol. 25. Issue 8. August. P. 1243-1255.
- Lia B. 1999. Building Arafat's Police: The Politics of International Police Assistance in the Palestinian Territories after the Oslo Agreement. Berkshire: Ithaca Press. 452 p.
- Polk W.R. 1991. The Arab World Today. Cambridge: Harvard University Press. 538 p.
- Schanzer J. 2013. State of Failure: Yasser Arafat, Mahmoud Abbas, and the Unmaking of the Palestinian State. New York: Palgrave MacMillian. 256 p.
- Shakleina T.A. 2012. Rossiya i SShA v mirovoi politike [Russia and the USA in the World Politics]. Moscow, Aspekt Press. 272 p.
- Zanotti J. 2012. US Foreign Aid to the Palestinians: A CRS Report for Congress. Washington, DC: US Congressional Research Service, June 15.

Background Material

The US Approach to Palestinian State-building (2001-2017)

(USA & Canada Journal, 2018, no. 7. p. 92-106)

Received: 31.01.2018.

KHLEBNIKOVA Luiza Romanovna, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University. 1/51 Leninskie gory, Moscow, 119991, Russian Federation (e-mail: lkhlebnikova@fmp.msu.ru).

For a long time the United States have been the only state in the world that set the Middle East settlement as one of its national priorities. The matter changed dramatically since President Donald Trump had started to use non-traditional approaches to the Israeli-Palestinian conflict resolution. Recent tensions between the White House and Palestinian National Authority on the issues of US recognition of Jerusalem as the capital of Israel and cutbacks to the UNRWA funding prompts us to approach the history of the US-Palestinian relations. This paper examines the US administration's efforts to strengthen Palestinian state-building by providing security assistance.

Keywords: the United States, Israel, Middle East, UNRWA, PLO, state-building, Palestine, PNA, Hamas, Fatah, G.W. Bush, B. Obama, D. Trump.

About the author:

KHLEBNIKOVA Luiza Romanovna, Candidate of Sciences (History), Research Fellow, Center for Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University.

Acknowledgements: The research has been accomplished with a financial support from the Russian Foundation for Basic Research's project №17-37-01018.