

ІСТОРІЯ

А.М. Захарченко

БЛИЗЬКОСХІДНИЙ МИРНИЙ ПРОЦЕС 1990-х РОКІВ: ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ

Багаторічне протистояння арабських країн та Ізраїлю, помножене на історичні свідчення неконструктивної участі у близькосхідних подіях світових держав, дає чимало приводів для дорікань у відносній безрезультативності зусиль щодо врегулювання конфлікту в регіоні. Ні відома резолюція ГА ООН № 181 (II), ні Кемп-Девідські угоди 1979 р., ні інші менш масштабні миротворчі ініціативи не змогли ліквідувати бар'єр ворожнечі між Ізраїлем та його арабськими сусідами.

Особливим періодом в історії арабо-ізраїльського конфлікту стали 90-ті роки ХХ століття, коли завдяки сприятливим зовнішнім і регіональним обставинам у справі врегулювання конфронтації між Ізраїлем та арабськими державами був досягнутий значний прогрес. Проте розпочатий у цей час близькосхідний мирний процес не набув незворотного характеру. Причина цього не нова – як і раніше, це недостатнє взаємне врахування позицій та поглядів учасників близькосхідного врегулювання. Як з'ясувалося пізніше, розуміння остаточної картини мирного врегулювання у кожній зі сторін було різне. Тому, коли мирний процес почав набирати обертів, і євреї, і араби виявили, що він відрізняється від їхніх власних сценаріїв. Все це призвело до певної стагнації мирного процесу, а згодом – до поновлення арабо-ізраїльської конфронтації.

З початком 1990-х років пошуку діалогу на Близькому Сході сприяла різка зміна ситуації на міжнародній арені. Припинилася “холодна війна”, ослабла конфронтація між Сходом та Заходом. Водночас внаслідок розпаду СРСР і зникнення радянської наддержави як політичної противаги США арабські країни втратили сильного та надійного стратегічного союзника, що

відразу призвело до послаблення їхніх позицій. Сполучені Штати ж перетворилися у єдину наддержаву, що фактично монополізувала роль ключової фігури мирного процесу на Близькому Сході.

Не менш важливу роль у регіональних трансформаціях початку 1990-х років зіграла перемога міжнародної коаліції на чолі із США у війні в Перській затоці. Війна не тільки довела необхідність якнайшвидшого врегулювання арабо-ізраїльського конфлікту в рамках побудови нової системи безпеки на Близькому Сході, а й створила сприятливі можливості для нових мирних ініціатив. Близькосхідний мирний процес органічно вписувався як у регіональну, так і в глобальну стратегію Вашингтона, що проголошувала будівництво “нового світового порядку” і пріоритетне місце в ньому мирного врегулювання конфліктів [President Bush's Address 1991, 167].

У 1991 р., в умовах відсутності регіональних та глобальних конкурентів, США стали головним ініціатором арабо-ізраїльського мирного врегулювання і доклали масу зусиль для залучення противборчих сторін до столу переговорів. При цьому прагнення Дж. Буша-старшого використати позитивний потенціал перемоги міжнародної коаліції у війні в Перській затоці призвело до ідеї скликання міжнародної конференції за участю зацікавлених регіональних і міжнародних сил. В основу американської стратегії у цей період був покладений всеохоплюючий підхід до мирного врегулювання в регіоні, а також концепція “активного залучення”, яка відстоювала необхідність активної, ініціативної політики Сполучених Штатів у близькосхідному мирному процесі. На цьому етапі очолений Вашингтоном мирний процес ґрунтувався на принципі паралельного

розвитку діалогу між Ізраїлем і сусідніми арабськими державами, при цьому переговори мали відкритий характер.

Практичною реалізацією такого підходу стало проведення в Мадриді 30 жовтня 1991 р. Міжнародної мирної конференції з близькосхідного врегулювання, заснованої на резолюціях ООН № 242 і № 338 та принципі “мир в обмін на територію”. Крім офіційних спонсорів конференції – США й СРСР – та безпосередніх учасників переговорів – Ізраїлю, Сирії, Лівану, Йорданії й палестинців у складі спільної йордансько-палестинської делегації, для участі в роботі конференції були запрошені також представники європейського співтовариства, ООН, країн Магрибу та Ради співпраці арабських держав Перської затоки в ролі спостерігачів. Хоча роль міжнародних представників на конференції була цілком номінальною, усі вони активно брали участь у багатосторонньому треку переговорів, головними завданнями якого було підвищення довіри між арабською й ізраїльською елітами, розширення сфери фінансування регіональних проектів і ряд інших [Quandt 1993, 46].

Мадридська мирна конференція стала важливим рубежем у справі врегулювання арабо-ізраїльського конфлікту. Однак слід підкреслити, що переговори між протиборчими сторонами під час її проведення не призвели до будь-яких конкретних результатів. Кожен учасник переговорів декларував стандартну для нього точку зору: Ізраїль наполягав на мирі без будь-яких поступок по територіях, а палестинці й сирійці вимагали територіальних поступок як попередньої умови для миру, що було найбільшою перешкодою на шляху досягнення компромісу.

Мирний процес, ініційований палестинською та ізраїльською сторонами в Осло у вересні 1993 р., приніс надію на те, що остаточне врегулювання більш ніж піввікового близькосхідного конфлікту вже неминуче. Безумовно, угоди Осло та взаємне визнання між Ізраїлем та Організацією визволення Палестини (ОВП) стали істотним проривом у нормалізації відносин

між протиборчими сторонами. Проте ані Декларація про принципи 1993 р., ані ряд наступних угод не принесли стабільності в регіон. Друга інтифада, що спалахнула на Західному березі р. Йордан і в секторі Газа у вересні 2000 р., і подальше різке загострення палестино-ізраїльського конфлікту поставили Близький Схід під загрозу нової регіональної війни і знову привернули увагу світової громадськості до цієї проблеми. Такий розвиток подій порушив питання про те, наскільки ефективною була “формула Осло”, за якою розвивався близькосхідний мирний процес, починаючи з 1993 р.

“Формула Осло” стала значним відступом від принципів, вироблених у попередній період, адже, на відміну від всеохоплюючого принципу “мадридської формули”, вона призвела до прориву тільки на палестино-ізраїльському треці, причому він був досягнутий шляхом секретних переговорів. Також в основу “мирного процесу Осло” було покладене поступове вирішення спірних питань між протиборчими сторонами шляхом укладання проміжних угод.

На думку багатьох американських дослідників, зокрема професора Каліфорнійського університету С. Шпігеля, роз’єднання проміжних переговорів і переговорів про остаточний статус було цілком необхідним, тому що саме їхнє поєднання стало головною перешкодою для палестинців та ізраїльтян на Мадридській мирній конференції 1991 р. Жодна зі сторін не була готова до переговорів про остаточний статус, тому “формула Осло”, що передбачала поступове вирішення спірних питань шляхом укладання проміжних угод, була найкращим на той час сценарієм розвитку близькосхідного мирного процесу [Spiegel 1995, 24].

Вищезазначену точку зору підтримував і директор Центру міжнародних досліджень Інституту Брукінгса Р. Хаас, на думку якого досвід мирного врегулювання на Близькому Сході доводить, що саме поступове поліпшення відносин між протиборчими сторонами є кращим шляхом до вста-

новлення миру [Haas 1996, 59]. Загалом, прихильники угод Осло були впевнені, що криза у врегулюванні арабо-ізраїльського конфлікту, яка виникла наприкінці 1990-х років, полягала не в самих угодах, а в тому, що вони не були виконані. При цьому американські політологи, залежно від своїх політичних переконань, були схильні звинувачувати в зриві угод або арабську, або ізраїльську сторону.

Проте далеко не всі представники американської політичної думки поділяли цю точку зору. Досить численна група американських політологів наполягала, що саме угоди Осло призвели до стагнації, а згодом – до гострої кризи в близькосхідному мирному процесі. Так, Насер Арурі з Масачусетського університету підкреслював помилковість самої формули мирного процесу, що була вироблена в Осло: у той час як сторони вели боротьбу за другорядні питання, переговори про остаточний статус, що охоплювали набагато вагоміші для мирного процесу проблеми – палестинське самовизначення й кордони майбутньої палестинської держави, ізраїльські поселення на Західному березі р. Йордан і в секторі Газа, палестинські біженці і Єрусалим, – відкладалися на невизначений термін [Aruri 1996, 20].

На думку професора Університету Пенсильванії Я. Ластіка, численні переговори й угоди 1993–2000 рр. – Осло 1, Газа – Єрихон, Осло 2, Хеврон, Уай-Рівер, Шарм аль-Шейх – не побудували, а зруйнували довіру між протиборчими сторонами, тому що за кожною проміжною угодою спливали нові невіршені питання, вимоги і у результаті – розчарування. Неминуче погіршення палестино-ізраїльських відносин значно знизило шанси для досягнення остаточної угоди, і, таким чином, Осло виявилось дорогою не до миру, а до війни [Lustick 1997, 63].

На особливу увагу у цьому контексті заслуговує посередницька позиція, яку обрала для себе у цей період адміністрація Б. Клінтона. Слід зазначити, що, на відміну від свого попередника, Клінтон надавав перевагу внутрішньополітичним

проблемам, а нова глобальна стратегія Вашингтона робила наголос на підтримці нових демократичних держав із ринковою економікою. Адміністрація Б. Клінтона концентрувала свої зусилля на геоекономічних проблемах і приділяла особливу увагу відносинам із Японією й Китаєм, що, на думку багатьох американських дослідників, призвело до зниження інтересу Вашингтона до близькосхідних проблем у цілому та арабо-ізраїльського конфлікту зокрема [Hansen 2001, 121]. Більшість дій адміністрації Клінтона відбивала намір “локалізувати” проблему, визнаючи те, що вона більше не є центральним пріоритетом зовнішньої політики, що вимагає значного часу й ресурсів. У перші два роки перебування на посаді президента Б. Клінтона американська адміністрація не виявляла особливої зацікавленості в активізації мирного процесу, в результаті чого основний прорив у врегулюванні відносин між Ізраїлем і ОВП – угоди Осло 1993 р. – був здійснений без американської участі. При цьому багатосторонній підхід Дж. Буша, який, що важливо, не зменшував домінуючу роль США в мирному процесі, перемився з приходом у Білий дім Б. Клінтона ставкою на двосторонні переговори між протиборчими сторонами під одноособовим контролем США [Nadar 1996, 4].

Політика двох адміністрацій Б. Клінтона будувалася на виключенні всіх альтернативних посередників із мирного процесу і впевненості у тому, що ізраїльтяни й палестинці досягнуть остаточної угоди, якщо будуть сидіти віч-на-віч, в ізоляції. У цей період в американських підходах домінували положення концепції “готовності”, виходячи з якої офіційний Вашингтон утримувався від висунення самостійних ініціатив або планів із врегулювання конфлікту, підтримуючи ті компроміси й домовленості, які досягалися протиборчими сторонами. Це пояснювалося необхідністю балансувати між зобов’язаннями перед Ізраїлем і намаганням підтримувати позитивний імідж в очах арабського світу задля збереження конструктивних відносин з обома сторонами конфлікту.

Замість натиску на обидві сторони з метою швидкого просування до угоди, американська адміністрація взяла на себе роль “стимулятора”, залишивши сторонам право самим визначати темп. У 1996 р. криза в мирному процесі та його подальша стагнація завдали фатального удару по цій стратегії, в результаті чого друга адміністрація Б. Клінтона помітно підвищила свою посередницьку активність у врегулюванні арабо-ізраїльського конфлікту [Secretary of State 1997, 153]. Однак американська дипломатія другої половини 1990-х рр. зосереджується в основному на забезпеченні технічної сторони двосторонніх контактів і тільки після провалу кемп-девідських переговорів у липні 2000 р. уперше висуває самостійний американський план із врегулювання палестино-ізраїльського конфлікту.

Американська дипломатія 1990-х рр. також не завжди була послідовна у своїх підходах щодо основних проблем мирного врегулювання, зокрема щодо проблеми ізраїльських поселень на окупованих територіях. Що стосується палестинської проблеми, то, незважаючи на те що необхідність її якнайшвидшого вирішення визнавалася як Дж. Бушем, так і Б. Клінтоном, позиція обох президентів у мирному процесі, швидше, відбивала визнання Сполученими Штатами домінування проблем ізраїльської безпеки над проблемою палестинського самовизначення, що було продемонстровано як у процесі організації Мадридської мирної конференції, так і в роки “мирного процесу Осло”.

Крім того, впродовж усього мирного процесу, розпочатого в 1991 р. у рамках Мадридської мирної конференції, Вашингтон успішно утримував усіх інших потенційних посередників, насамперед Європейський Союз та Росію, на периферії дипломатичного процесу. Роль останніх у мирному врегулюванні була мінімальною, що значним чином стримувало можливості їхнього конструктивного впливу на перебіг арабо-ізраїльських мирних переговорів. Згодом визнання необхідності перегляду такого підходу призведе до розширення кола посередників та створення у 2002 р.

за ініціативою Дж. Буша-молодшого міжнародного “Квартету” посередників у складі США, ЄС, ООН і Росії.

Щодо загальної оцінки близькосхідного мирного процесу 1990-х років, то найбільш вдалим можна вважати ізраїльсько-йорданський трек переговорів, що закінчився у 1994 році підписанням повномасштабного мирного договору між двома країнами. Певного успіху вдалося досягти також на ліванському напрямку – у травні 2000 р. Ізраїль вивів війська з Південного Лівану, а також погодився на розташування в південноліванській “зоні безпеки” обмеженого контингенту міжнародних сил. Однак мирної угоди між країнами підписано не було. Що стосується сирійського треку мирного врегулювання, то він досі залишається найбільш проблематичним, адже тут між протиборчими сторонами залишаються суттєві територіальні протиріччя, а саме конфлікт навколо Голанських висот.

Таким чином, незважаючи на значні досягнення мирного врегулювання 1990-х рр., Ізраїлю та арабським країнам так і не вдалося покласти кінець затяжному і кровопролитному близькосхідному конфлікту. Залишилася невирішеною ціла низка суттєвих проблем арабо-ізраїльського мирного врегулювання, а саме проблема політичного самовизначення палестинців, Єрусалиму, ізраїльських поселень, Голанських висот та біженців. Єдине, що можна зробити в цій складній ситуації, – будувати діалог із самого початку і, відроджуючи близькосхідне мирне врегулювання, безумовно, слід враховувати позитивний і негативний досвід попередніх угод.

На нашу думку, активний, ініціативний підхід Сполучених Штатів до проблеми арабо-ізраїльського мирного врегулювання разом із відмовою від політики “подвійних стандартів”, неухильним дотриманням принципу “мир в обмін на територію” і резолюцій РБ ООН № 242 і № 338 (не допускаючи їхніх різних трактувань), стимулюванням протиборчих сторін до реалізації досягнутих раніше домовленостей та виробленням чіткої схеми й механізму подальшого переговорного процесу шляхом

її узгодження з Ізраїлем, всіма арабськими учасниками конфлікту, а також членами міжнародного “Квартету” посередників залишається на сьогоднішній день однією з ключових умов для поновлення активної

фази арабо-ізраїльського мирного процесу на всіх його треках і досягнення повномасштабного мирного врегулювання в регіоні.

ЛІТЕРАТУРА

Aruri N. Palestine – How to Redress the Wrongs of Oslo // **Middle East International**. 1996. October 25.

Haas R. The Middle East: No More Treaties // **Foreign Affairs**. 1996. № 5.

Hadar L. America’s Moment in the Middle East // **Current History**. 1996. № 597.

Hansen B. **Unipolarity and the Middle East**. New York, 2001.

Lustick I. The Oslo Agreement as an Obstacle to Peace // **Journal of Palestinian Studies**. 1997. № 1.

President Bush’s Address to Congress on End of the Gulf War. March 6, 1991 // **American-Arab Affairs**. 1991.

Quandt W. **Peace Process. American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967**. University of California Press, 1993.

Secretary of State Madeleine K. Albright Speech on the Israeli-Palestinian Peace Process to the National Press Club, Washington D.C. 6 August 1997 (excerpts) // **Journal of Palestinian Studies**. 1997. № 1.

Spiegel S. Continue the Peace Process? – Yes, It’s Leading to a New Era // **Middle East Quarterly**. 1995. № 9.