

§10 МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОЛИТИКА

Приписнова Е.С.

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ПОЛИТИКИ ЕС В СФЕРЕ УРЕГУЛИРОВАНИЯ АРАБО-ИЗРАИЛЬСКОГО КОНФЛИКТА

***Аннотация.** Предметом исследования является политика Европейского Союза в сфере урегулирования арабо-израильского конфликта. Декларации ЕС последовательно подтверждают приверженность принципу разрешения арабо-израильского конфликта на основе права двух народов на самоопределение при соблюдении прав человека и норм международного права. Для достижения этих целей ЕС использует многочисленные дипломатические и экономические инструменты и, что особенно важно, договорные связи с Израилем и Палестиной. Целью настоящей статьи является анализ действий Европейского союза, обнажающий разрыв между заявленными целями Евросоюза и их практической реализацией. Природа этого разрыва, по мнению автора, связана с характером действий ЕС, придерживаясь которого Евросоюз коллективно принял решение применять определенные средства, служащие неустановленным целям и интересам. Методологической основой статьи является общенаучное теоретическое положение о системности сложных политических процессов, а также идея о взаимообусловленности факторов, определяющих формирование политической стратегии государств. Важнейшим методологическим приемом выступает исторический подход, предполагающий изучение общественно-политических явлений через их происхождение, эволюцию, трансформацию, а также комплексное выявление связей и взаимодействия каждого феномена с другими. В результате исследования автор приходит к следующим выводам: политика Европейского Союза в израильско-палестинском конфликте подчинена интересам «высшего порядка». Автор предполагает, что пересмотр целей ЕС не повлечет за собой отказ от обязательств в области прав человека и международного права. ЕС может отказаться от цели создания двух государств, однако это может привести к фактическому признанию расширения израильских поселений и контролю на оккупированных палестинских территориях.*

Ключевые слова: Европейский союз, этнические конфликты, урегулирование конфликтов, арабо-израильский конфликт, региональная безопасность, внешняя политика, международные отношения, Израиль, Сектор Газа, Палестина.

Abstract. *The subject of this research is the policy of the European Union in the area of management of the Arab-Israeli conflict. EU declarations gradually confirm the commitment to the principle of resolution of the Arab-Israeli conflict based on the right of two nations to self-determination if comply with the human rights and the norms of international law. For achieving these goals, the European Union uses multiple diplomatic and economic tools, and most importantly, the privity of contract with Israel and Palestine. The purpose of this work consists in the analysis of actions of the European Union, which reveals the gap between the claimed goals of the EU and their realization in practice. The nature of such gap is associated with the character of EU actions, according to which the European Union collectively decided to apply certain means that serve to the unestablished goals and interests. The methodological basis of this article is the general scientific theoretical position about consistency of the complicated political interests, as well as the idea on interconditionality of the factors determining the formation of political strategy of the states. The author concludes that the EU policy regarding the Israeli-Palestinian conflict abides by the interest of "higher order". A suggestion is made that reconsideration of the EU goals will not cause the refusal from obligations in the area of human rights and international law. The European Union can reject the goal pertaining to the creation of two states, however, it can lead to the actual recognition of the expansion of Israeli settlements, as well as control over the occupied Palestinian territories.*

Key words: *Palestine, Gaza Strip, Israel, International relations, Foreign policy, Regional security, Arab-Israeli conflict, Resolution of the conflict, Ethnic conflicts, European Union.*

Декларации ЕС последовательно подтверждают приверженность принципу разрешения арабо-израильского конфликта на основе права двух народов на самоопределение при соблюдении прав человека и норм международного права. Для достижения этих целей ЕС использует многочисленные дипломатические и экономические инструменты и, что особенно важно, договорные связи с Израилем и Палестиной. Однако анализ действий ЕС, являющийся целью настоящей статьи, обнажает разрыв между заявленными целями Евросоюза и их практической реализацией. Природа этого разрыва, по мнению автора, связана с характером действий ЕС, придерживаясь которого Евросоюз коллективно принял решение применять определенные средства, служащие неустановленным целям и интересам.

Подход ЕС к арабо-израильскому конфликту последовательно формировался на протяжении нескольких десятилетий и сложился в 1990-е гг. Евросоюз поддержал право на самоопределение израильского и палестинского народов че-

рез создание жизнеспособного палестинского государства и уважение прав человека и международного права. Для достижения этих целей, он применял широкий диапазон средств, относящихся к т.н. политике «мягкой» силы. Они включали дипломатические, торговые меры, закрепленные в договорах ЕС с израильянами и палестинцами. Не так давно ЕС озвучил обещание расширить отношения с Израилем и ПНА в рамках Европейской политики соседства (ЕПС) [5]. Экспертное мнение приписывает ЕС второстепенную после США роль в ограничении действий сторон в регионе [6, 7]. Однако следует предположить, что политика ЕС в палестино-израильском конфликте ограничена в большей части собственными внутренними противоречиями, в результате чего политика Евросоюза на практике работает против принципов создания двух государств, уважения прав человека и международного права.

Дипломатия ЕС в отношении арабо-израильского конфликта и его разрешения основывается на двух фундаментальных принципах.

Первый из них – необходимость уважать право на самоопределение двух народов. ЕС исторически признавал право Израиля на собственное государство, существующее в пределах безопасных и признанных международным сообществом границ. Позиция ЕС по отношению к Палестинской стороне не так однозначна. Хотя Европейский Совет поддержал право палестинцев на самоопределение в 1980 г., только в конце Процесса Осло в 1999 г. Евросоюз робко обозначил свою поддержку палестинскому государству [3]. С началом второй интифады администрация Дж. Буша мл. замедлила свою активность в ближневосточных процессах, что подтолкнуло ЕС к более решительным шагам, выразившимся в позиции о создании двух государств, живущих в мире и безопасности в пределах международно-признанных границ. Государство Палестина, по мнению ЕС, будет жизнеспособным, независимым, суверенным и демократическим, и оно будет создано в границах 1967 г., с незначительными и взаимно согласованными коррективами.

Вторым принципом дипломатии ЕС в отношении региональных конфликтогенных зон является соблюдение прав человека и норм международного гуманитарного права. В данной сфере декларации ЕС осудил насилие со стороны палестинцев и терроризм, строительство израильских поселений, которые противоречат Четвертой Женевской конвенции, израильские операции и строительство «стен безопасности» на Западном берегу р. Иордан. В 2001-2006 гг. ЕС также уделял особое внимание вопросам, связанным с управлением в Палестинской автономии.

С уходом Израиля из Сектора Газа в августе 2005 г. и политическим разделением Палестины в июне 2007 г. между контролируемым ХАМАС Сектором Газа и Западным берегом под управлением ФАТХ еще два вопроса приобрели значение для ЕС. А именно осуждение Израильского военного вмешательства и блокады сектора Газа, а также беспорядочных ракетных обстрелов ХАМАС из сектора Газа по приграничным израильским городам.

Для того, чтобы обеспечить выполнение указанных принципов на практике ЕС приме-

нял две группы мер. Во-первых, дипломатический канал действий, непосредственно связанный с мирным процессом, проводимый в рамках общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ). Он включает многосторонний, двусторонний и трансатлантический уровень сотрудничества. Так, с 2001 г. ЕС принимает участие в ближневосточном «Квартете», с 1996 г. появилась должность специального представителя ЕС по ближневосточному мирному процессу, ведется трансатлантический диалог с США [1].

Второй аспект внешней политики ЕС тесно связан с конфликтом. Он заключается в договорных связях с Израилем и ПНА. В качестве примера можно привести Соглашение об ассоциации Израиля с ЕС (2000 г.), которое охватывает политический диалог, свободную торговлю промышленными товарами и сельскохозяйственной продукцией, свободное движение капитала, гармонизацию нормативно-правовой базы, а также вопросы культурного сотрудничества. Израиль и ЕС также подписали дополнительные соглашения о закупках сельхозпродукции, научно-техническом сотрудничестве и европейской глобальной навигационной Спутниковой системе (Galileo).

Нормативно-правовая база отношений ЕС и Палестины менее развита и включает Временное соглашения об ассоциации ЕС и ООП 1997 г., предусматривающее частичную либерализацию торговли. Также ЕС принимает участие в разрешении вопросов безопасности в рамках Координационного бюро поддержки палестинской полиции. Обе стороны конфликта были включены в ЕПС [4].

Следует подчеркнуть, что второй канал активности ЕС может иметь большее влияние на конфликт, хотя, и не связан с ним непосредственно. Это происходит за счет достижения большего числа контактов конфликтующих сторон в условиях, когда они должны по-новому артикулировать свои интересы.

ЕС также задействует правовые механизмы давления на конфликтующие стороны [8]. Этот способ действий заключается во внесении в важнейшие договоры, такие как соглашения об ассоциации, пунктов, несоблюдение которых влечет

за собой приостановление действия документов. Так, статья 83 и протокол 5 соглашения об ассоциации ЕС-Израиль определяют территорию, на которую распространяется договор как «Государство Израиль, признанное на международном уровне в границах 1967 г.» [4].

Кроме того, ЕС использует финансовые механизмы воздействия, регулируя как прямые денежные вливания, так и финансирование проектов в рамках ЕПС в зависимости от поведения сторон. Кроме того, в случае с Израилем ЕС использует тот факт, что экономика страны зависит от наличия партнеров за пределами региона. Рынок ЕС, хотя и не может полностью заменить главного союзника Израиля – США – все же важен с точки зрения его объемов и географической близости. Рычаги влияния ЕС на палестинцев, по некоторым оценкам, еще более сильные. Во-первых, Евросоюз является одним из крупнейших источников финансовых вливаний для ПНА. Во-вторых, в случае с Палестиной ЕС не имеет явного политического конкурента в лице США [7].

Следует отметить, что инструменты, используемые ЕС, и их потенциальный эффект не смогли предотвратить драматическое развитие событий в регионе в 2000 г. ЕС является важным игроком на Ближнем Востоке, со значительными политическими инструментами, механизмами и потенциальными рычагами воздействия на стороны в его распоряжении. Поэтому целесообразно проследить, как ЕС использует имеющиеся возможности для реализации заявленных целей.

С точки зрения дипломатических инструментов, ЕС сознательно играл второстепенную роль в конфликте. С окончанием процесса Осло США попытались содействовать большей интернационализации посреднической деятельности. Тем не менее, в «Квартете» не произошли изменения, а доминирование США сохраняется независимо от американских действий.

Исключительно европейские инициативы, такие как Барселонский процесс в рамках Евро-Средиземноморского партнерства, по данному вопросу сулят еще меньше перспектив. Еще менее эффективным для урегулирования кон-

фликта на Ближнем Востоке является Союз для Средиземноморья (UFM), официально запущенный в рамках французского председательства в ЕС в июле 2008 г. и действующий в тандеме с Евро-Средиземноморским партнерством. Как Барселонский процесс, UFM призван содействовать реализации совместных проектов между двумя берегами Средиземного моря в таких областях как инфраструктура, энергетика, охрана окружающей среды и образование. В настоящее время UFM фактически прекратил работу в связи с нежеланием государств южного средиземноморья продолжать проекты в условиях обострения палестино-израильского конфликта в 2008-2009 гг. [1].

Некоторые результаты были достигнуты по линии Специального представителя ЕС, верховного представителя ЕС по ОВПБ и миссий ЕПБО. Среди них посредничество ЕС во время израильской осады церкви Рождества Христова в 2002 г., содействие внутripалестинским переговорам о прекращении огня в 2001-2003 гг. или роль ЕС в контроле над границей в Рафахе в период с ноября 2005 г. по июнь 2007 г. Эти действия ЕС, однако, не имели важной посреднической роли для конфликта в целом [2].

Усилия ЕС по взаимодействию с палестинцами встречают сопротивление Израиля. Так, страна не признает соглашение об ассоциации ЕС-ПНА. Кроме того, израильская блокада Сектора Газа, начатая в 2007 г., вызвала там гуманитарную катастрофу. В этом контексте программа действий ЕС и ПНА по реализации ЕПС осталась только на бумаге.

Обращаясь к вопросу финансовой помощи, следует отметить, что ее объемы росли, особенно с окончанием процесса Осло. Однако многие объекты инфраструктуры, построенные за счет финансовых вливаний из Европы, были разрушены израильянами. ЕС оставляет за собой право требовать от израильянов компенсации, но на практике Евросоюз никогда так не поступал.

Адресная помощь и контроль ЕС способствовал ряду важных реформ в ПНА в 2001-2005 гг. Таким образом, ЕС частично добился выполнения принципов своей декларативной дипломатии. В качестве примеров содействия

ЕС можно указать Палестинский Основной закон и Закон о независимости судебных органов (2002 г.), создание поста премьер-министра (2003 г.), достижение большей прозрачности и контроля финансов, реструктуризацию сектора безопасности. Евросоюз способствовал регулярному проведению выборов через поддержку палестинской Центральной избирательной комиссии, созданной в 2002 г. и миссий наблюдателей в 2005 и 2006 гг. В 2002-2003 гг., ЕС угрожал приостановить помощь, тем самым, генерируя необходимый импульс для продолжения реформ [1].

Это не означает, что участие ЕС в палестинской административной реформе было полностью успешным. В некоторых случаях реформы имели только краткосрочный эффект, а ЕС не мог обеспечить их продолжение. В других случаях действия Евросоюза объяснялись политической необходимостью, а не стремлением привнести в ПНА демократию. Так, создание поста премьер-министра объяснялось ухудшением состояния Я. Арафата и снижением роли США в тот период. Кроме того, как это осознавали и сами палестинцы, угроза полностью прекратить финансовую помощь, никогда не была достаточно реальной, т.к. в данном случае ЕС бы лишился одного из важнейших рычагов воздействия.

Ситуация ухудшилась с внесением ХАМАС в список террористических организаций, признанных ЕС в 2003 г. Для преодоления данного статуса ЕС и «Квартет» потребовали от ХАМАС не только отказаться от насилия, но и признать право Израиля на существование и принять предыдущие соглашения, подписанные между Израилем и ООП. Дав ХАМАС всего 2 месяца на это, в апреле 2006 г. Совет Министров ЕС принял решение о бойкоте и удержании финансовой помощи избранному правительству. Под давлением «Квартета» в июне 2006 г. ЕС был вынужден частично восстановить финансовую помощь. [1] Однако для этого стал использоваться особый механизм, созданный для того, чтобы обойти непосредственное сотрудничество с правительством ХАМАС. Ситуация ухудшилась в 2007-2008 гг., когда политика ЕС по отношению к палестинцам стала еще более

сомнительной политически и юридически. С одной стороны, ЕС (и «Квартет») призвал к примирению между основными палестинскими группировками ФАТХ и ХАМАС, но отказался возобновить потоки помощи, когда обе стороны сформировали правительство национального единства в Мекке. С другой стороны, После раскола между ХАМАС и ФАТХ, ЕС настаивал на бойкоте правительства ХАМАС, но с энтузиазмом возобновил помощь Западному берегу, подконтрольному ФАТХ [2].

С точки зрения декларируемых принципов отношений с Израилем, ЕС остается непреклонным. Это принесло некоторые успехи. В частности принцип разрешения конфликта через создание двух государств переместился из области виртуальности в сферу озвученных целей деятельности ЕС в регионе. Однако на деле Евросоюз никогда не угрожал Израилю жесткими ограничениями. Эта позиция обусловлена, в частности, тем, что среди стран-членов ЕС никогда не будет единодушия относительно применения санкций против Израиля. Многие из них скорее предпочтут иметь в его лице партнера.

Израиль, как страна с развитой экономикой, не имеет права на помощь ЕС, но другие преференции, на предоставление которых другим соседям ЕС идет менее охотно, страна получает. Это привело к нескольким парадоксальным инцидентам. Так, в декабре 2004 г., Комиссия утвердила План действий ЕПС с Израилем, что произошло всего через несколько месяцев после того, как Международный суд осудил строительство Израилем «стены безопасности» на Западном берегу.

Также имеет место спор о статусе товаров, произведенных Израилем на территории поселений. С точки зрения имеющихся соглашений, на них не распространяются льготные условия. Израиль, в свою очередь, не делает различий между товарами, изготовленными в поселениях или за их пределами. Многочисленные споры привели к подписанию сторонами Технического соглашения в феврале 2005 г., согласно которому Израиль должен указывать на продуктах, экспортируемых в ЕС, где конкретно они были произведены.

Также важна проблема научных исследований. Также как и в случае с торговлей, только юридические лица, зарегистрированные в Израиле, имеют право участвовать в исследовательских программах ЕС. Однако в 5-й и 6-й Рамочных программах научных исследований ЕС приняли участие несколько организаций, зарегистрированных в поселениях. 7-я программа, в свою очередь, не содержала никаких мер, направленных на пресечение таких случаев [3].

Эти примеры иллюстрируют то, как в случае с Израилем, Евросоюз рискнул исказить своё законодательство в угоду израильской политике. ЕС таким образом дал понять Израилю, что закон занимает второе место после политических интересов. Так ЕС имплицитно поставил под сомнение приверженность правилам и ценностям, которые он постулирует.

За заявленными целями ЕС в отношениях с Израилем и Палестиной стоят еще три неявных интереса, учитывая которые, стратегия Евросоюза в регионе становится весьма последовательной. Во-первых, ЕС отдает приоритет развитию отношений с Израилем, руководствуясь историческими, политическими и экономическими соображениями. Во-вторых, ЕС рассматривает стабильность в регионе как политическую цель, что может быть истолковано и как интерес, и как норма, если придерживаться реалистического понимания этого понятия. Обеспечение стабильности в долгосрочной перспективе требует установления мира и защиты прав человека и международного права. Однако определенную стабильность в краткосрочной/среднесрочной перспективе можно обеспечить через ограничительные и репрессивные меры безопасности, которые, наоборот, приводят к нарушению прав человека и международного гуманитарного права.

Наконец, в-третьих, ЕС ставит во главу угла укрепление трансатлантического сотрудничества и принимает на себя второстепенную роль в конфликте. Это в значительной степени происходит из-за ограниченного влияния ЕС на политику США на Ближнем Востоке, а также обусловлено тем, что непосредственные участники, посредники их роли и интересы за-

крепились в конфликте с давних пор, и никто не стремился и не стремится пересматривать существующий статус-кво.

Таким образом, политика ЕС в израильско-палестинском конфликте подчинена интересам «высшего порядка». Из этого следует вопрос: что будет, если Евросоюз пересмотрит свои цели и/или способ действий?

Следует предположить, что пересмотр целей ЕС не повлечет за собой отказ от обязательств в области прав человека и международного права. Не только государства-члены обязаны соблюдать международное право, ЕС сделал соблюдение прав краеугольным камнем своей внешней политики.

Кроме того, ЕС может отказаться от цели создания двух государств. Однако и в случае отказа от этого принципа, и в случае дальнейшего следования ему, ЕС грозят трудности. Риск сохранения курса на создание двух государств связан с увеличением отрыва политики от реального положения дел. Не менее опасным сценарием является то, что формальный отказ от сосуществования двух государств может привести к фактическому признанию расширения израильских поселений и контролю на оккупированных палестинских территориях.

Возможным выходом из сложившейся ситуации для ЕС было бы сосредоточение на последовательной политике обеспечения уважения прав человека, демократии и верховенства закона. Это будет означать явный разрыв как с нынешним статус-кво, так и предпосылками, лежавшими в основе процесса Осло. Данные процессы также повлекли бы за собой интенсификацию двусторонних отношений со сторонами конфликта, а также модернизацию международного гуманитарного права как основополагающего принципа внешней политики ЕС. Таким образом, можно констатировать, что Европейский Союз сам по себе не может способствовать миру в регионе. Тем не менее, вышеперечисленные меры будут иметь гораздо большее значение, чем все то, что было сделано до этого в деле преодоления разрыва между риторикой и реальностью в политике ЕС в отношении палестино-израильского конфликта.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Hughes J. Introduction: The Making of EU Conflict Management Strategy–Development through Security? // *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*. August 2009.
2. Rotberg, R.I. (2004) *When States Fail. Causes and Consequences* (Princeton: Princeton University Press).
3. Бископ С. Основы обновленной Европейской стратегии безопасности. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2011/05/06/1268031239/European_Security.pdf
4. Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества URL: <http://eulaw.ru/treaties/lisbon>
5. Поскребышева Е.С. О стратегических подходах ЕС по расширению присутствия в Азиатском регионе // *Современные тенденции в образовании и науке. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 26 частях*. 2013. С. 124-126.
6. Старкин С.В. О трансформации оборонной промышленности США // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2007. № 6. С. 231-237.
7. Старкин С.В. Проблемы типологизации разведывательной информации в американском теоретическом дискурсе // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2011. № 1.. С. 329-335.
8. Старкин С.В., Поскребышева Е.С. Парадигма «глубинной экологии» А.Нейса в контексте развития эколопологии // *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. 2013. № 4-1 (30). С. 164-168.
9. Т. П. Петрова Современное состояние внешнеполитических отношений России и Перу: проблемы и перспективы международного сотрудничества // *Национальная безопасность / nota bene*. – 2012. – 3. – С. 86 – 92.
10. Д. Ю. Базаркина Корни этнорелигиозного терроризма в Европейском Союзе и Латинской Америке: общее и особенное // *Международные отношения*. – 2012. – 1. – С. 54 – 59.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Hughes J. Introduction: The Making of EU Conflict Management Strategy–Development through Security? // *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*. August 2009.
2. Rotberg, R.I. (2004) *When States Fail. Causes and Consequences* (Princeton: Princeton University Press).
3. Biskop S. Osnovy obnovlennoi Evropeiskoi strategii bezopasnosti. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2011/05/06/1268031239/European_Security.pdf
4. Lissabonskii dogovor, izmenyayushchii Dogovor o Evropeiskom Soyuze i Dogovor ob uchrezhdenii Evropeiskogo Soobshchestva URL: <http://eulaw.ru/treaties/lisbon>
5. Poskrebysheva E.S. O strategicheskikh podkhodakh ES po rasshireniyu prisutstviya v Aziatskom regione // *Sovremennye tendentsii v obrazovanii i nauke. Sbornik nauchnykh trudov po materialam Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii: v 26 chastyakh*. 2013. S. 124-126.
6. Starkin S.V. O transformatsii obronnoi promyshlennosti SShA // *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*. 2007. № 6. S. 231-237.
7. Starkin S.V. Problemy tipologizatsii razvedyvatel'noi informatsii v amerikanskom teoreticheskom diskurse // *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*. 2011. № 1.. S. 329-335.
8. Starkin S.V., Poskrebysheva E.S. Paradigma «glubinnoi ekologii» A.Neisa v kontekste razvitiya ekopolitologii // *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*. 2013. № 4-1 (30). S. 164-168.
9. T. P. Petrova Sovremennoe sostoyanie vneshnepoliticheskikh otnoshenii Rossii i Peru: problemy i perspektivy mezhdunarodnogo sotrudnichestva // *Natsional'naya bezopasnost' / nota bene*. – 2012. – 3. – С. 86 – 92.
10. D. Yu. Bazarkina Kornii etnoreligioznogo terrorizma v Evropeiskom Soyuze i Latinskoi Amerike: obshchee i osobennoe // *Mezhdunarodnye otnosheniya*. – 2012. – 1. – С. 54 – 59.