

Ближневосточный конфликт: поиски выхода

Valdai Discussion
Club

*Аналитический доклад
российской группы
Международного
Дискуссионного клуба
«Валдай»*

Мальта, 9–10 декабря 2010/Malta, December 9–10, 2010

*Analytical Report by the
Russian Group of the
Valdai Discussion Club*

The Middle East Conflict: In Search of a Solution



Ближневосточный конфликт: поиски выхода

*Аналитический доклад
российской группы
Международного
Дискуссионного клуба
«Валдай»*

eng

рус

Москва, январь 2011

Данный доклад был подготовлен в Институте востоковедения РАН по результатам международной конференции "Сценарии и модели ближневосточного урегулирования", проведенной на Мальте 9-10 декабря 2010 г. Российским агентством международной информации "РИА Новости", Институтом востоковедения РАН и Советом по внешней и оборонной политике.

Основные авторы доклада – проф., д.и.н. Виталий Наумкин и проф., д.и.н. Ирина Звягельская. При подготовке текста в нем были учтены мысли и предложения участников дискуссии – Александра Аксененка, Андрея Бакланова, Татьяны Носенко, Вениамина Попова, а также зарубежных представителей – Гершона Баскина, Йегуды Бен Меира, Шломо Брома, Рами Даджани, Сахар Кавасме, Васима Калааджийя, Хабиба Малика, Матиаса Моссберга, Патрика Сила, Гаролда Сондерса, Мустафы Тлили, Мухаммада Шакера.

Урегулирование ближневосточного конфликта, несмотря на предпринимаемые международным квартетом посредников и администрацией Обамы в последнее время усилия, явно находится в тупике, а установление прочного мира в регионе все в большей степени видится как труднореализуемая задача. В этой связи представляется необходимым модифицировать существующие подходы, вернуться к некоторым прежним идеям, которые могут способствовать выведению процесса из тупика, а, возможно, и разработать некоторые новые инициативы.

Оглавление

4	1. НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИИ СИТУАЦИИ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ
8	2. СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ
8	2.1. Сохранение переговорного тупика
9	2.2. Функциональный статус-кво
12	2.3. Возобновление палестино-израильских переговоров
14	2.4. Локальные вооруженные действия
16	2.5. Одностороннее провозглашение палестинского государства
16	2.6. Урегулирование на израильско-сирийском треке
20	3. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Новые тенденции в развитии ситуации на Ближнем Востоке

На фоне ставшейся обычной для состояния арабо-израильских отношений напряженности сегодня здесь отчетливо вырисовываются элементы, способные сильно затруднить и без того нелегкие поиски мира. К ним относится провал попыток возобновить палестино-израильские переговоры, растущая враждебность между Израилем и Ираном, зависимость мирного процесса от проецируемых на него интересов «новых» региональных игроков, прежде всего — Турции и Ирана.

Иран, энергично наращивая свое влияние в Ираке на фоне начавшегося ухода американ-

цев и эффективно используя в интересах укрепления своих позиций в регионе поддержку, которую он оказывает ливанской партии Хизбалла и правящему в Газе палестинскому исламскому движению ХАМАС, а также продолжая развивать тесное сотрудничество с

Сирией, стал восприниматься как непосредственный участник противостояния. При этом его ядерная программа, независимо от того, есть ли у Запада и Израиля основания подозревать

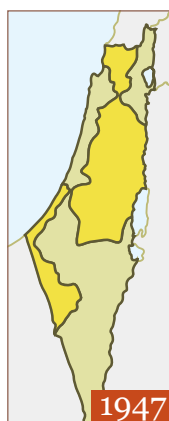
его в намерении создать ядерное оружие, рассматривается Тель-Авивом, равно как и рядом арабских государств Персидского залива, как прямая угроза их безопасности, уже

На фоне ставшейся обычной для состояния арабо-израильских отношений напряженности сегодня здесь отчетливо вырисовываются элементы, способные сильно затруднить и без того нелегкие поиски мира

История ближневосточного конфликта



Лига Наций выдала Великобритании мандат на управление Палестиной, которая ранее принадлежала Османской империи



ООН одобрила план по разделу Палестины на два государства — еврейское (56% территории) и арабское (44% территории) — с передачей Иерусалима под международное управление



14 мая 1948 года - провозглашение Государства Израиль



сегодня способная изменить существующий в регионе баланс сил. Одновременно раздается все больше призывов к Израилю поддержать идею создания в регионе зоны, свободной от оружия массового уничтожения, что помогло бы значительно увеличить шансы на установление в нем мира. Отсутствие позитивных сдвигов в урегулировании арабо-израильского конфликта (на израильско-палестинском и на израильско-сирийском треках) способствует тому, что активистская позиция иранского руководства находит довольно широкую поддержку у «арабской улицы», рассматривающей подходы собственных правительств как соглашательские или даже предательские.

Турция, продолжая традиционно позиционировать себя в качестве защитницы южного фланга НАТО, при правительстве Эрдогана стала одновременно стремиться «реинтегри-

роваться» в Ближний Восток, активно используя для этого и палестинскую проблему. Не исключено, что за этим стремлением стоят не столько идейные установки правящей в этой стране Партии справедливости и развития, сколько желание использовать энергично приобретаемые рычаги воздействия на ситуацию для ускорения процесса интеграции Турции в Евросоюз. Впрочем, за этим могут стоять и, напротив, усталость от затянувшегося процесса сближения Анкары с Евросоюзом, и элементарное следование главной геополитической цели Турции — превратиться в самую влиятельную региональную силу (чему способствуют огромные экономические успехи этой державы) и лидера исламского мира, а также опасения потерять поддержку своего исламски ориентированного электората, недовольного сохранением стратегического партнерства страны с Израилем, чья поли-

История ближневосточного конфликта



1948-1949

Первая арабо-израильская война (начата арабскими странами, отказавшимися признать раздел Палестины). Израиль оккупировал более половины территорий, выделенных под арабское государство. Западный берег с Восточным Иерусалимом был занят Иорданией, а сектор Газа – Египтом



1948

ООН приняла резолюцию №194, требующую, чтобы в кратчайший срок палестинским беженцам была предоставлена возможность вернуться к своим очагам



1956

Суэцкий кризис: тройственная агрессия Англии, Франции и Израиля против Египта, последовавшая за национализацией Суэцкого канала

тика сегодня подвергается резкой критике во всем исламском мире.

Возрастающее внимание к Ближнему Востоку проявляют также Япония и Китай: для них стабилизация обстановки представляет важную задачу, но они пока еще недостаточно вовлечены в дипломатические усилия по поиску мирного решения.

Президент Б. Обама, попытавшийся внешне переоснастить свой курс в отношении основных арабских партнеров и Израиля, придав ему элемент равноудаленности, и многое сделавший для возобновления переговоров, не смог обеспечить устойчивость линии на продвижение мирного процесса в связи с изменившейся ситуацией в США. Победа республиканцев на выборах в Конгресс показала, что вернуться к активной ближневосточной политике Обама, вероятно, сможет только в случае избрания на второй срок, когда у него будут развязаны руки. Однако прогнозировать шансы Обамы на переизбрание крайне сложно. Президент сталкивается с сильным противодействием со стороны не только республиканцев, но и израильского лобби, да и других политических оппонентов. Они использовали для

подрыва его внутривнутриполитических позиций новые акценты в его политике по отношению к Израилю. В регионе и за его пределами с удивлением и озабоченностью был воспринят тот факт, что Б. Нетаньяху отверг американские предложения, поставив президента, поначалу связавшего свое посредничество с замораживанием поселений, в крайне неловкое положение. От требования к Израилю продлить мораторий на строительство поселений Обама отказался, потребовав от палестинцев наряду с Израилем возобновить прямые переговоры без этого предварительного условия. В арабском мире это серьез-

ное изменение позиции было воспринято как проявление слабости Обамы и его неспособности навязать Израилю какие бы то ни было уступки. В настоящее время в регионе и за

его пределами идет переоценка способности администрации США продвигать урегулирование и личных возможностей президента.

Международный квартет посредников в составе России, США, Евросоюза и ООН после прихода в Белый дом Обамы вообще отошел на задний план, его участники фактически признали ведущую, едва ли не монопольную роль США в ближневосточном урегулировании,

Победа республиканцев на выборах в Конгресс показала, что вернуться к активной ближневосточной политике Обама, вероятно, сможет только в случае избрания на второй срок, когда у него будут развязаны руки

История ближневосточного конфликта



Израиль начал войну против Египта, Сирии и Иордании, полностью оккупировав Западный берег реки Иордан, Восточный Иерусалим и сектор Газа, сирийские Голанские высоты и египетский Синайский полуостров (возвращен Египту в 1979 году)



Совет Безопасности ООН в резолюции №242 призвал Израиль освободить оккупированные летом 1967 года территории и урегулировать проблему палестинских беженцев



«Война на истощение» - война малой интенсивности между Египтом и Израилем



а возможности других участников влиять на процесс весьма сузились. Единственным плюсом такой политики было то, что вся ответственность за срыв мирного процесса теперь возлагается на Вашингтон и лично Обаму, для которого это стало одним из самых серьезных репутационных ударов. Идея созыва новой международной конференции по Ближнему Востоку в Москве, за которую выступала Россия при поддержке арабских и ряда европейских государств, выглядит сегодня бесперспективной и поэтому фактически ненужной и даже вредной для международного престижа России.

В сложившихся условиях стало наблюдать некоторое расхождение позиций участников ближневосточного квартета. У Евросою-

за сформировался свой подход к отдельным аспектам урегулирования, в частности, входящие в него государства выступают против продолжения блокады Газы, за расширение состава участников переговоров. В европейском общественном мнении растет поддержка идеи одностороннего провозглашения палестинского государства после укрепления соответствующих институтов государственности на Западном берегу. Россия пока не отказалась от плана созыва международной конференции в Москве, концепция которой в сложившихся условиях явно нуждается в серьезной доработке. Например, возможно развернуть такую конференцию в сторону многосторонних переговоров по вопросам, по которым можно добиться хоть каких-нибудь результатов.

История ближневосточного конфликта



Арабо-израильская война 1973 года: Сирия и Египет напали на Израиль с целью вернуть свои земли, оккупированные Израилем в 1967 году. Израиль отразил нападение



Совет Безопасности ООН в резолюции №338 призвал стороны конфликта немедленно приступить к переговорам под эгидой ООН для установления справедливого и прочного мира на Ближнем Востоке

Совещания глав арабских государств в Алжире (1973 год) и Рабате (1974 год), где принято решение о признании ООП в качестве единственного законного представителя арабского народа Палестины

1973-1974

2. Сценарии развития

С учетом всего сказанного можно предположить, что ситуация на Ближнем Востоке может развиваться по одному из следующих сценариев.

2.1. Сохранение переговорного тупика

В пользу такого сценария говорит то обстоятельство, что в настоящее время внутривнутриполитическая ситуация в Израиле не способствует прорыву в урегулировании. Коалиционное правительство Б. Нетаньяху, в которое входят крайне правые политики, сумело добиться снятия американцами требования о замораживании поселений в качестве предварительного условия начала переговоров, которое выдвигали палестинцы (хотя при этом Нетаньяху пытается изобразить это как

решение самого Обамы, принятое чуть ли не вопреки его позиции). Израиль хочет продолжать активное заселение территорий, чтобы добиться для себя преимуществ в затягиваемом им урегулировании. При этом израильское правительство делает ставку на поддержку со стороны изменившегося не в пользу палестинцев израильского общественного мнения. Требование к палестинцам признать еврейский характер государства Израиль в качестве предварительного условия урегулирования предназначено для того, чтобы успокоить всех опасующихся появления в перспективе двунационального еврейско-арабского государства.

В пользу данного сценария работает и то, что в своем нынешнем составе израильское правительство не расположено идти на уступки — его сковывает позиция А. Либермана и его

История ближневосточного конфликта



1978
Израиль и Египет подписали мирный договор в Кемп-Дэвиде, в соответствии с которым Израиль позднее снял оккупацию Синайского полуострова



1982
Израиль вторгся в Ливан, оккупировав значительную часть страны и выдворив из нее силы палестинского сопротивления. Оккупация продолжалась до 1985 года. Южный Ливан был освобожден в 2000 году



1983
Ливан и Израиль подписали мирное соглашение, но через год оно было аннулировано ливанской стороной



партии, подходы религиозников и, наконец, идеология самого Ликуда. Однако подобный вывод не означает, что Нетаньяху не способен на определенную эволюцию. У него есть амбиции и стремление войти в историю в качестве политика, разрешившего конфликт на устраивающих Израиль условиях.

Раскол в палестинском движении играет на руку тем в Израиле, кто не намерен вести переговоры. Постоянная пробуксовка палестино-израильских отношений связана и с тем, что у обеих сторон существуют нефункционирующие политические системы. В Израиле — слабая коалиция, которую премьер пытается сохранить за счет пренебрежения стратегическими вопросами. У палестинцев — фактически ставшие нелегитимными в

результате раскола правительства. В условиях взаимного недоверия и отсутствия продвижения на пути урегулирования создается вакуум, и начинается поиск альтернатив за рамками формулы «два народа — два государства».

Раскол в палестинском движении играет на руку тем в Израиле, кто не намерен вести переговоры. Постоянная пробуксовка палестино-израильских отношений связана и с тем, что у обеих сторон существуют нефункционирующие политические системы

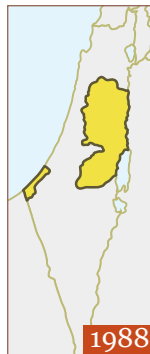
2.2. Функциональный статус-кво

При этом сценарии также не произойдет прорыва в ближневосточном урегулировании, однако возможны определенные подвижки с учетом активизации Палестинской Национальной Администрации (ПНА) на Западном берегу. Руководство ПНА сделало упор на строительство институтов палестинской государственности, которые могли бы обеспечить эффективное управление контроли-

История ближневосточного конфликта



1987
Первая интифада. Массовое восстание жителей палестинских территорий против израильской оккупации



1988
ООН объявила о создании Палестинского государства в границах, установленных после войны 1967 года, и образовании палестинского правительства в изгнании

1991
Ближневосточная мирная конференция в Мадриде была проведена по инициативе США и СССР. На ней присутствовали представители Израиля и 4 арабские делегации, включая иорданопалестинскую

руемой им территорией и создать прочную основу для провозглашения государства. Развитие и укрепление этой линии связывается с деятельностью премьер-министра Салыма Файяда. В рамках становления палестинских сил безопасности усилилась координация между ними и израильской армией. Имеются данные, что подобный уровень сотрудничества достигнут впервые:

соглашения в Осло на деле оставались лишенными всякого практического наполнения, и только теперь можно говорить о реальном сотрудничестве. В значительной мере нынешняя координация усилий отражает взаимный интерес в ограничении влияния ХАМАС и других радикалов на Западном берегу, являющегося вызовом для обеих сторон.

Вместе с тем в настоящее время ситуация в Газе и вокруг нее начинает меняться. ХАМАС занял более ответственную позицию. Он больше не прибегает к постоянным обстрелам и даже сдерживает радикалов из других организаций ради сохранения перемирия. Для ХАМАС так называемая худна (перемирие или прекращение огня) основана на религиозной мотивации, и соблюдение такого перемирия означает верность взятым на

себя в подобном контексте обязательствам. Последнее перемирие было заключено в процессе контактов с Израилем, и поэтому можно рассматривать его не как вынужденную одностороннюю меру со стороны ХАМАС, а как своего рода контракт. Перемирие, с точки зрения хамасовцев, не обязательно ограничивать временными рамками — оно может продолжаться много лет, в том числе до новых поколений политиков.

Представители ХАМАС даже заявили, что готовы принять урегулирование палестинской проблемы,

если о нем удастся договориться Абу Мазену, но при условии поддержки этого соглашения большинством палестинцев на референдуме, который будет проводиться среди всех палестинцев, включая беженцев. Несмотря на то, что такой референдум наверняка загубит любое компромиссное урегулирование, некоторые специалисты видят в позиции ХАМАС отход от присущей исламистам жесткой идеологической линии, в принципе исключающей какие-либо договоренности с Израилем, хотя в риторике такая жесткая линия неизменно присутствует.

В то же время ХАМАС постепенно меняет свою фразеологию. Многие страны поддер-

Перемирие, с точки зрения хамасовцев, не обязательно ограничивать временными рамками — оно может продолжаться много лет, в том числе до новых поколений политиков

История ближневосточного конфликта

Двухсторонние закрытые переговоры в Осло между Израилем в лице министра иностранных дел Шимона Переса и Организацией освобождения Палестины (ООП) в лице Махмуда Аббаса при посредничестве США с целью урегулирования израильско-палестинского конфликта закончились подписанием 13 сентября 1993 г. в Вашингтоне совместной Декларации о принципах. Документом предусматривалось введение местного самоуправления в секторе Газа и на Западном берегу реки Иордан на период до 5 лет, что должно было привести к постоянному урегулированию

1993



Подписан мирный договор между Израилем и Иорданией

Начало прямых переговоров между Сирией и Израилем (остановлены в 1996 году)



Убийство еврейским экстремистом премьер-министра Израиля Ицхака Рабина стало ударом по мирному процессу



живают тайные контакты с ХАМАС, а в арабском мире у него есть не только оппоненты, но и друзья. Его лидеры встречаются с европейцами, выходят в эфир и начинают подбирать слова, они стали принимать существование временного статуса. Им удалось прекратить хаос в Газе. ХАМАС не признает Израиль, но не отрицает реальности его существования и возможности создания палестинского государства рядом с ним.

В Израиле сдержанность ХАМАС относят скорее за счет новых мер обеспечения безопасности. Строительство радарного купола, укрепление и защита приграничных поселений,

мощный контроль вдоль береговой линии, а также массированные ответы на любой даже незначительный обстрел, как здесь считают, побуждают ХАМАС сохранять перемирие.

В настоящее время имеет место определенное нерекламируемое сотрудничество между ХАМАС и ЦАХАЛ по вопросам безопасности. Израиль, возможно, пытается научиться сосуществовать с ХАМАС, пока неофициально

Принципиальные позиции и стратегия организации не изменились. Это препятствует вовлечению ХАМАС в переговоры. Проблема заключается и в том, что в ХАМАС нет всеми признанного единственного лидера.

Структура организации не дает возможности Машаю или Ханийе принимать решения единолично. Решения принимаются на уровне трех существующих основных структур —

История ближневосточного конфликта



2000

Вторая интифада. Волна терактов на территории Израиля и ответные репрессивные меры, сопровождавшиеся массовыми жертвами с обеих сторон и приостановкой переговорного процесса

Квартет международных посредников разработал план «Дорожная карта»

Израильская операция «Защитная стена». Уничтожение инфраструктуры палестинских военизированных группировок на Западном берегу реки Иордан

2002



2004

Смерть Ясира Арафата, первого главы Палестинской национальной администрации

на Западном берегу, в секторе Газе и в диаспоре в арабских странах (в первую очередь, в Сирии). Это затрудняет возможность корректировки принципиальных подходов и ставит препятствия на пути тактических изменений.

Помощь Ирана представляет собой еще один элемент, способствующий укреплению военных позиций ХАМАС, но в политическом плане связи с Ираном мешают арабской ориентации в деятельности организации. Отношения с Ираном для ХАМАС являются тактическим альянсом, не отменяющим стратегическое соперничество. Но Иран был единственным государством, которое помогло движению в трудные времена.

В настоящее время блокада Газы осуществляется не полностью: есть проход через границу с Египтом, и жители могут вывозить и ввозить многое из того, в чем они нуждаются. 9 декабря 2010 г. Израиль принял решение открыть дополнительные коридоры на границах с Газой. Благодаря усилиям Египта и израильской армии лишь небольшой объем оружия попадает в руки ХАМАС. В настоящее время имеет место определенное нерекламируемое сотрудничество между ХАМАС и ЦАХАЛ по вопросам безопасности. Израиль, возможно, пытается

научиться сосуществовать с ХАМАС, пока неофициально.

Статус-кво в этом случае имеет функциональную основу — он может рассматриваться как переходное состояние, подготовка к переговорам и подписанию договоренностей. Судя по всему, такой переход не осуществится сам по себе, а потребует международного вмешательства.

2.3. Возобновление палестино-израильских переговоров

Эвентуальное возобновление переговоров напрямую должно быть связано с изменением позиции израильского правительства. В Израиле с возрастающим скепсисом относятся к перспективам реализации американских планов. Часть израильтян полагают, что президент Обама слишком заинтересован в восстановлении доверия в мусульманском мире и будет проводить эту линию вопреки израильским интересам. В значительной мере распространению этих настроений способствует обида на то, что американская администрация явно понизила место Израиля на шкале своих внешнеполитических приоритетов.

Поскольку партия Авода практически сошла с политической арены, Нетаньяху для формирования прочной коалиции потребуются привлечь партию Кадима, занимающую более умеренные позиции в отношении урегулирования

ле с возрастающим скепсисом относятся к перспективам реализации американских планов. Часть израильтян полагают, что президент Обама слишком заинтересован в восстановлении доверия в мусульманском мире и будет проводить эту линию вопреки израильским интересам. В значительной мере распространению этих настроений способствует обида на то, что американская администрация явно понизила место Израиля на шкале своих внешнеполитических приоритетов.

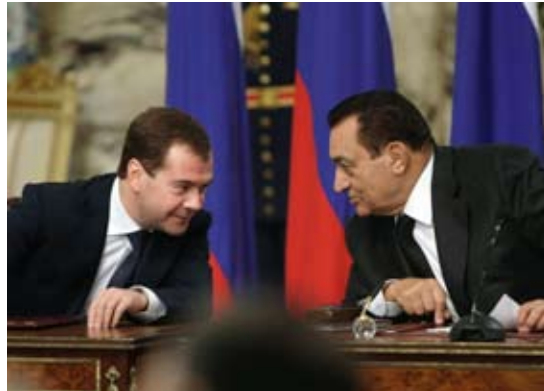
История ближневосточного конфликта



Вывод израильских войск из сектора Газы и демонтаж расположенных там еврейских поселений. Окончание 38-летней оккупации палестинского анклава



Вторая ливанская война. Вооруженное столкновение между государством Израиль и радикальной шиитской группировкой «Хезболла», фактически контролировавшей южные районы государства Ливан



Нетаньяху, как уже отмечалось, не расположен идти на поводу у США и любых других международных посредников. И даже если бы при определенных обстоятельствах он решил, что игра стоит свеч, его свобода маневра будет по-прежнему ограничена позициями правых и религиозных партий и политиков, входящих в коалицию и, прежде всего, министра иностранных дел А. Либермана. Жесткость и непримиримость используемых Либерманом популистских формулировок способствует мобилизации вокруг него и его идей значительной части израильского электората. Если идеологические и политические подходы министра иностранных дел созвучны настроениям немалой части израильского населения, то к его репутации оно относится менее однозначно. О нем отзываются как о мафиози, обвиняют в коррупции, мошенничестве, отмывании денег и злоупотреблении

общественным доверием. Не исключено, что если расследование против него будет продолжено, то через полгода он будет вынужден покинуть правительство. Тогда может возникнуть возможность для создания новой коалиции. Поскольку партия Авода практически сошла с политической арены, Нетаньяху для формирования прочной коалиции потребуется привлечь партию Кадима, занимающую более умеренные позиции в отношении урегулирования. Она создаст ему необходимый тыл для принятия непопулярных в обществе решений, на которые он в принципе способен, несмотря на жесткость собственных идеологических установок.

Если этого не произойдет, следует учитывать, что даже израильские правые, которые всегда проявляли стремление осваивать земли и селиться по всей Палестине, полно-

История ближневосточного конфликта



Конференция в Аннаполисе. Возобновление после 7-летнего перерыва палестино-израильского мирного диалога

Возобновление израильско-сирийских переговоров при посредничестве Турции

2008



2008

Израильская операция «Литой свинец», направленная на уничтожение военной инфраструктуры движения «Хамас» в секторе Газа, привела к приостановке израильско-сирийских переговоров

Израиль и Палестина возобновили мирные переговоры, которые были приостановлены из-за разногласий в поселенческом вопросе

2010



стью игнорируя арабское население, не могут не понимать, что в случае прямой аннексии палестинских земель Израиль официально превратится в колониальную державу и уже не сможет претендовать на то, чтобы быть демократическим государством. Конечно, аннексионистские настроения не только не исчезли, но даже усилились, однако идея прямой, открытой аннексии Западного берега выглядит как непристойный анахронизм. Подход отдельных израильских ультраправых деятелей предусматривает концепцию государства с постепенным предоставлением гражданства части палестинцев. Как ни странно, она смыкается с подходом все большего числа самих палестинцев, которые в подобной ситуации рассчитывают на фактическое создание двунационального государства, в котором они будут доминировать в демографическом и — неизбежно — в политическом отношении.

С учетом вышеперечисленных обстоятельств нельзя исключить возможности возобновления палестино-израильских переговоров, но они вряд ли будут устойчивыми. Повестка дня, которую можно было бы обсуждать, требует очень серьезных компромиссов и высокой мотивированности игроков. Пока эти факторы отсутствуют.

Тупик в переговорах и провал политики, которую проводит Абу Мазен и его окружение, дают возможность ХАМАС усилить свое влияние, и тогда для умеренных палестинцев может возникнуть угроза потери власти на

Западном берегу. С перспективой укрепления исламистов можно бороться лишь через активные меры по решению палестинской проблемы, что в настоящее время представляется не менее важным, чем борьба с исламскими радикалами в Афганистане.

2.4. Локальные вооруженные действия

Этот вариант нельзя полностью исключить, принимая во внимание позицию радикалов внутри ХАМАС и Хизбаллы и за их пределами. Удар по Газе в ответ на активизацию обстрелов израильской территории со стороны не обязательно ХАМАС, но, к примеру, «Исламского джихада» вполне реален. При этом, судя по всему, ни одна из сторон не заинтересована в новой широкомасштабной кампании.

Для Хизбаллы, представляющей шиитов, связи с Ираном имеют первостепенное значение, но сами по себе они вряд ли являются фактором, способным побудить лидеров Хизбаллы к безответственным действиям. Иран в принципе и сам не заинтересован в том, чтобы Хизбалла развязала войну на Ближнем Востоке — его интересам отвечает постоянное давление на Израиль, а не широкомасштабные действия с непредсказуемыми последствиями.

Существующий режим сдерживания между Хизбаллой и Израилем сформировал пони-

Существующий режим сдерживания между Хизбаллой и Израилем сформировал понимание у обеих сторон, что нарушение статус-кво способно повлечь неприемлемый ущерб. В то же время эксплуатирование угрозы со стороны Израиля необходимо движению для дополнительной легитимации



Государство Израиль



Палестина

Дата создания государства		
14 мая 1948 года		?
Площадь ¹		
22 072 кв. км		6220 кв. км
Население ²		
7683,9 тыс. чел.		3935,3 тыс. чел.
Плотность населения		
348,1 чел./кв. км		632,7 чел./кв. км
ВВП ¹		
195,4 млрд долл.		6,6 млрд долл.
ВВП на душу населения ¹		
28 600 долл.		2 900 долл.
Население за чертой бедности ¹		
23,6%		Западный берег р. Иордан – 46% Сектор Газа – 70%



Установление дипотношений с Россией (СССР)
1948 г. ³



Установление дипотношений с Россией (СССР)
1974 г. ⁴

¹ По данным CIA, The World Factbook. Площади по демаркационной линии 1949 года («зеленая линия»); в площадь Израиля, помимо оккупированных палестинских территорий, также включен Восточный Иерусалим и Голанские высоты

² По данным бюро статистики Израиля (на 11.2010) и ПНА (на 2009 г., без учета беженцев в других странах)

³ В 1967 г. дипотношения были прерваны и восстановлены в 1991 г.

⁴ Установление официальных отношений с Организацией освобождения Палестины



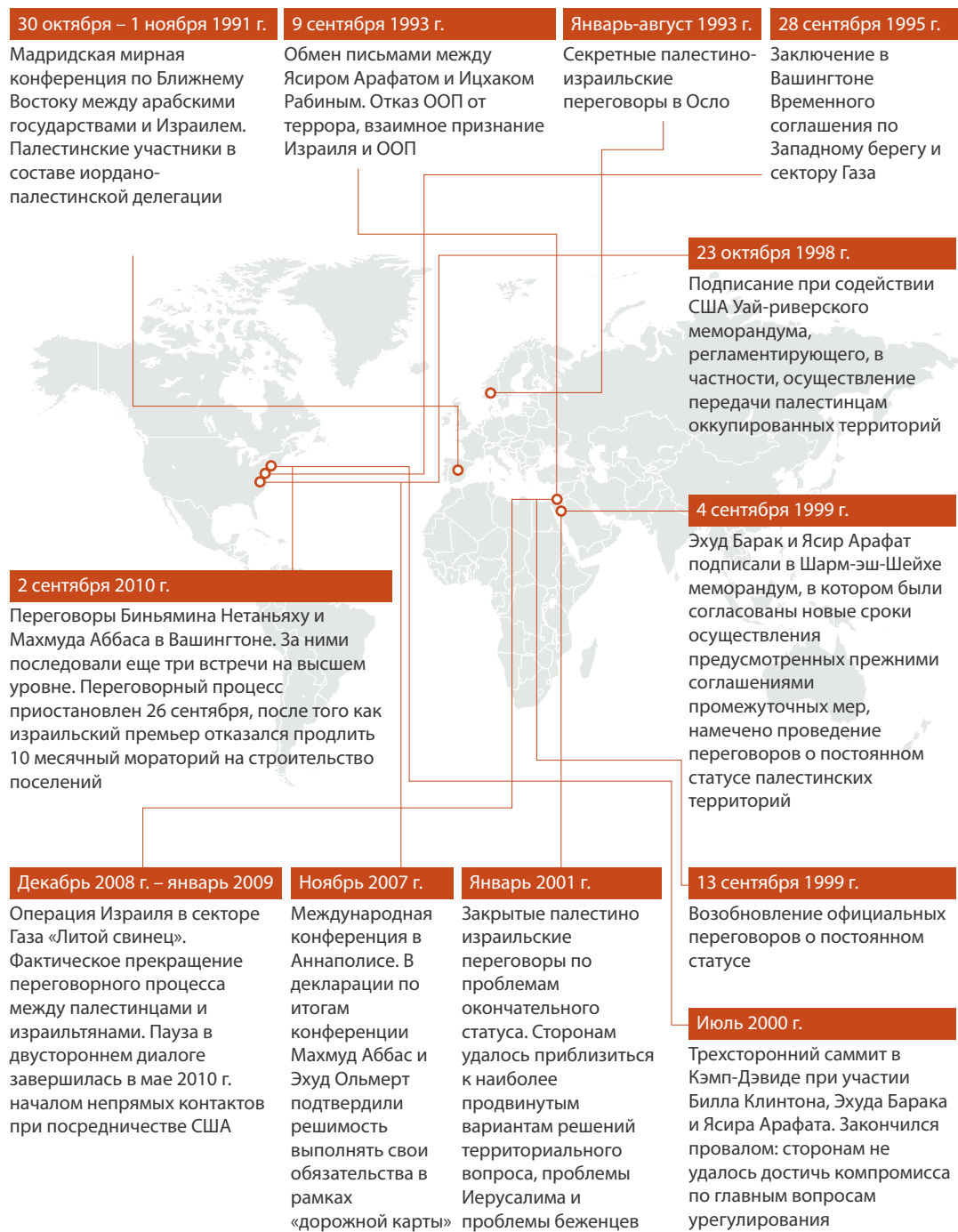
мание у обеих сторон, что нарушение статус-кво способно повлечь неприемлемый ущерб. В то же время эксплуатирование угрозы со стороны Израиля необходимо движению для дополнительной легитимации. Сейчас граница с Израилем очень спокойная, и руководству Хизбаллы незачем идти на риск, что, однако, не исключает неожиданного и непреднамеренного развития событий. Поймет ли Израиль в случае нарушения статус-кво, что оно было непреднамеренным, трудно сказать, и не исключено, что он может дать вовлечь себя в очередной раунд противостояния.

2.5. Одностороннее провозглашение палестинского государства

Поскольку переговоры с Израилем не ведутся, а общая ситуация не внушает оптимизма, все чаще раздаются призывы к одностороннему провозглашению палестинского государства и его признанию в качестве полноправного члена ООН. Палестину уже признало несколько латиноамериканских государств, готовятся к признанию другие. Сторонники этого сценария есть и среди европейских политиков. Суть дела состоит в преодолении асимметричности конфликта.



Хронология проведения прямых палестино-израильских переговоров



Израиль в случае реализации этого варианта будет фактически выступать в качестве страны, оккупирующей территорию суверенного государства-члена ООН, и переговоры будут вестись между юридически равными субъектами. За односторонним провозглашением независимого палестинского государства, конечно, последует волна признаний, но оно способно привести и к новому витку напряженности в регионе, поскольку международное сообщество в целом принять его не готово. Кроме того, радикальные группировки будут чувствовать себя полностью отстраненными от решения проблемы и выключенными из политического процесса. Поэтому при реализации данного сценария представляется вероятным усиление исламского джихадизма и ослабление умеренного ислама, что особенно опасно для Египта и Саудовской Аравии.

2.6. Урегулирование на израильско-сирийском треке

Сценарий маловероятен в силу того, что поле компромисса с Сирией будет, судя по всему, сокращаться. Без прорыва на палестинском

направлении не удастся продвинуться и на сирийском. Можно напомнить, что после 1974 г. не было никаких дипломатических подвижек на данном треке, но граница с Сирией была самой спокойной. Сирия использовала Ливан как союзника и территорию для противоборства с Израилем. Вскоре после Мадридской конференции премьер-министр Израиля того времени И. Рабин дал понять, что Израиль будет готов принять требования Сирии в обмен на его требования,

но затем предпочел палестинский трек. Именно тогда был упущен шанс решить обе проблемы в пакете. Затем начался процесс в Осло, а вместе с ним и соперничество между двумя треками. После убийства Рабина Перес пытался активизировать сирийский трек, но проиграл выборы. Нетаньяху подтвердил готовность рассматривать сирийский трек. Прогресс был, но не договорились о деталях по границе. У обеих стран есть свои представления о том, где были войска до 1967 г. В начале 2000 г. были попытки прорыва, но они не были реализованы. Не увенчались успехом и непрямые сирийско-израильские переговоры при посредничестве Турции. Сейчас повестка дня максимально утяжелена. Недостаточно решить проблему территорий, воды, безопасности и двусторон-

За односторонним провозглашением независимого палестинского государства, конечно, последует волна признаний, но оно способно привести и к новому витку напряженности в регионе, поскольку международное сообщество в целом принять его не готово



Расклад сил в парламенте и правительстве Израиля

Кнессет 18-го созыва

Кнессет (парламент) — высший законодательный орган Израиля. Формируется из 120 представителей сроком на 4 года

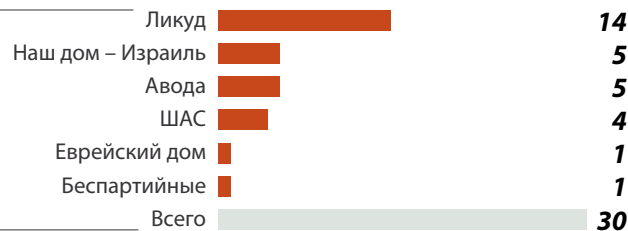


Правительство Израиля



Премьер министр —
Биньямин Нетаньяху
(партия «Ликуд»)

Кабинет министров сформирован правящей коалицией 31 марта 2009 года



них политических отношений. Для Израиля и США имеет значение то, что Сирия поддерживает связи с Ираном, Хизбаллой и ХАМАС, дает убежище террористическим, как они считают, элементам.

В настоящее время со стороны сирийского руководства не отмечается сколько либо заметного стремления возобновить переговоры. С точки зрения Дамаска, позиции Обамы становятся все слабее, в Израиле складывается сложная ситуация, переговоры с палестинцами в тупике, а, следовательно, у Сирии нет оснований занимать активную позицию по вопросу о возвраще-

нии Голанских высот, разве что продолжать требовать их возвращения в качестве предварительного условия. Необходимо также учитывать, что без палестино-израильского уре-

гулирования прогресс на сирийском направлении мирного процесса вообще невозможен, поскольку Дамаск не хочет оставлять палестинцев один на один с Израилем.

Иран, который стремится более активно воздействовать на ближневосточную ситуацию, организует поставки больших партий оружия и, прежде всего, ракет арабским оппонентам Израиля. Сирия, безусловно, зависит от иран-

ской поддержки, однако она могла бы освободиться от этой зависимости, если бы США заняли более благожелательную в ее отношении позицию. Провалившиеся попытки обвинить в убийстве бывшего премьера Ливана Р. аль-Харири официальных сирийских представителей убедили Дамаск в том, что против него и в дальнейшем будут предприниматься подобные провокационные шаги. Но без улучшения отношений между Дамаском и Вашингтоном условий для начала переговоров не будет. Несмотря на обмен визитами между двумя столицами при Обаме, американского посла в Дамаске по-прежнему нет.

Новая, проарабская ориентация политики Турции, по мнению западных и израильских лидеров, лишает ее статуса «честного брокера». Отношения Анкары с Тель-Авивом в последние годы постепенно ухудшались, но стали особенно напряженными после высадки спецназа на корабль флотилии «Свободная Газа». Даже принесение извинений Израилем и выплата компенсаций пострадавшим не меняют тенденции ко все большему вза-

имному отчуждению между двумя странами. Оно обусловлено, как уже отмечалось, не отдельными просчетами той или иной стороны, а стратегической линией правящей в стране Партии справедливости и развития во главе с Р. Эрдоганом на укрепление позиций Турции в мусульманском мире и проведение политики, обеспечивающей им широкую поддержку все более исламизирующейся части турецкого общества.

Посредничество Турции в не прямых контактах между Сирией и Израилем с мая по январь 2009 г. прекратилось из-за нападения Израиля на Газу в декабре 2008 г., в ходе которой была разрушена индустриальная зона, создававшаяся при участии Турции. В результате Анкара вряд ли сможет занимать нейтральную позицию, позволявшую ей в прошлом выступать в качестве посредника. Это в определенной мере скажется и на перспективе израильско-сирийских переговоров, создав дополнительные препятствия для возрождения мирного процесса на сирийско-израильском треке.

3. Выводы и рекомендации

Несмотря на пессимистические в целом оценки ситуации, можно назвать некоторые возможные меры для выхода из тупика, шаги, которые стоило бы предпринять немедленно.

Обеспокоенность Евросоюза и России отсутствием прогресса на Ближнем Востоке ощущается все более ясно. Двадцать шесть бывших европейских политиков призвали ЕС выступить с четким комплексным планом урегулирования палестино-израильского конфликта, включающим расписание и заранее оговоренные условия имплементации.

Неудача американской политики на Ближнем Востоке не означает, что США должны устраниваться от этого процесса. Напротив, речь идет о совместных усилиях, об активи-

зации деятельности международного квартета посредников и расширении его функций. Сложились предпосылки для начала совместных действий, и Россия, используя имеющиеся у нее преимущества, могла бы принять более активное участие в нала-

живании процесса урегулирования. К этим преимуществам относится то, что Россия имеет хорошие отношения как с арабами, так и с Израилем. Отношения Москвы с Тель-Авивом вышли на новый уровень с отменой виз и заключением

первого в истории соглашения о военнотехническом сотрудничестве. Однако при этом следует понимать, что возможности России не безграничны.

В настоящее время нет смысла разрабатывать принципиально новые идеи урегулирования. На протяжении многих лет, когда

Неудача американской политики на Ближнем Востоке не означает, что США должны устраниваться от этого процесса. Напротив, речь идет о совместных усилиях, об активизации деятельности международного квартета посредников и расширении его функций



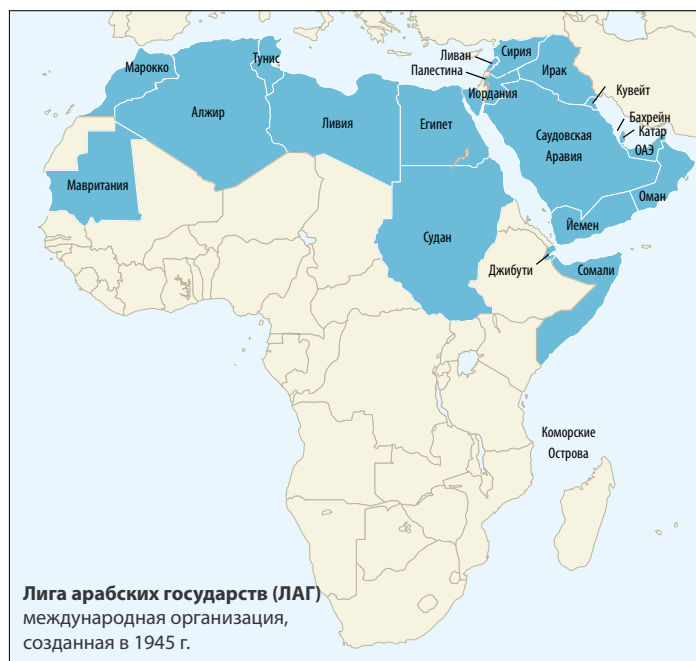


осуществлялись активные и не совсем бесплодные попытки разрешить ближневосточный конфликт, уже были наработаны и планы, и механизмы урегулирования. Вопрос заключается в том, чтобы заставить их работать с учетом внесения корректив в соответствии с новыми требованиями времени. Необходимо расширить мандат участников квартета и, возможно, подключить к нему КНР, Индию и региональных

акторов (речь не идет о формальном расширении состава участников). Необходимо, чтобы квартет собрал все позитивное, что было наработано ранее, и сделал своего рода эскиз урегулирования, который можно было бы предложить сторонам от имени широкого международного сообщества. Нужно выработать уже не дорожную карту, а четкий и детальный план основанного на взаимных компромис-

Было бы желательно заменить нынешнего официального представителя квартета на влиятельного и опытного российского политика, пользующегося доверием и уважением у всех конфликтующих сторон

Лига арабских государств (ЛАГ)



Члены Лиги арабских государств

год вступления	Члены Лиги арабских государств
1945	Египет Ирак Иордания Ливан Саудовская Аравия Сирия Йемен
1956	Судан Ливия
1958	Марокко Тунис
1961	Кувейт
1962	Алжир
1971	Бахрейн Катар Оман ОАЭ
1973	Мавритания
1974	Сомали
1976	Палестина
1977	Джибути
1993	Коморы

сах урегулирования. Он мог бы включать обмен небольшими территориями, раздел Иерусалима (например, по так называемому «плану Клинтона»), отделение права на возвращение от практических действий (палестинские беженцы будут возвращаться на территорию палестинского государства), меры по обеспечению безопасности обоих государств. В дальнейшем не исключено создание конфедерации независимого палестинского государства и Иордании.

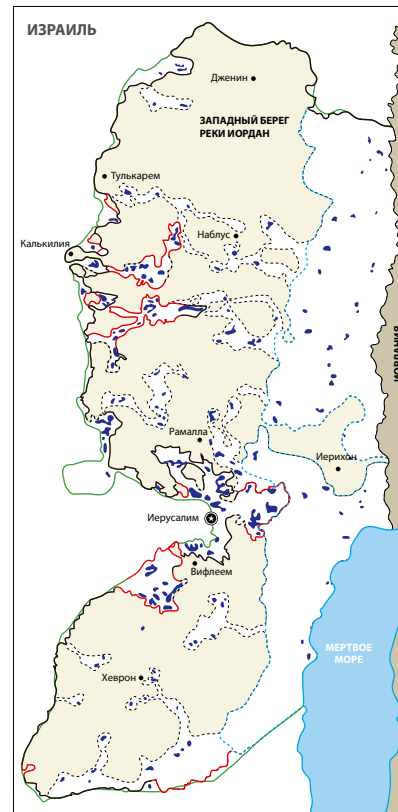
Пока этого не произошло, дипломатам следует поработать над тем, как сбалансировать квартал и наделить его новыми полномочиями. В этой связи было бы желательно заменить нынешнего официального представителя квартета на влиятельного и опытного российского политика, пользующегося доверием и уважением у всех конфликтующих сторон.

Активизация глобальных акторов не должна идти только в рамках квартета. Несмотря на внутренние сложности и проблемы в отношениях с Израилем, Б. Обама не собирается отступить, и лучшая координация действий России и США была бы полезна.

Необходимо в приемлемой для всех форме привлечь к переговорам и тех игроков, которые ныне остаются за их рамками — Иран, Хизбаллу и ХАМАС, несмотря на жесткость занимаемых ими позиций. Важно пройти с ними хотя бы часть пути. Принцип: «нельзя ничего сделать, пока не все согласовано», не работает. Вероятно, нужно согласовывать то, что можно согласовать, и двигаться дальше. Так, если исходить из ситуации в сфере безопасности и строительства институтов палестинской государственности, ситуация на Западном берегу сегодня гораздо лучше, чем была в прошлом, но всему мешает территориальное разделение Западного берега. Исправить это можно, если Израиль передаст значительную часть Западного берега палестинцам в соответствии с границами и зонами, намеченными в ходе реализации процесса Осло. Необходимо сохранить и укрепить стабильную ситуацию на границе Ливана.

Поскольку двусторонние переговоры зашли в тупик, можно вернуться к многосторонним

Израильские поселения



- Территории под палестинским самоуправлением (54,5%)
- Территории, контролируемые израильскими поселенцами (45,5%)
- Границы 1949 года (признаваемые палестинской администрацией и большинством стран мира)
- Израильские поселения
- Стена (построенные и строящиеся участки)
- План строительства стены, принятый израильским правительством в 2006 г.

Основные игроки на поле ближневосточного урегулирования



переговорам, которые не без успеха проводились в рамках мадридской конференции. Они затрагивали проблемы безопасности, воды, экономического сотрудничества. В регионе, где не было инструментов региональной безопасности, необходимость их формирования и развития трудно переоценить. США в свое время сконцентрировались на обеспечении безопасности Израиля без учета озабоченностей других сторон. Сейчас пришла пора создавать общую систему безопасности Ближнего Востока.

В рамках региональных переговоров существует возможность конструктивного вовлечения в мирный процесс Турции и Ирана. Для того, чтобы запустить региональные переговоры, стоило бы созвать в Москве международную конференцию по многосторонним вопросам. Многосторонние региональные переговоры могли бы вестись параллельно с переговорами между Израилем и палестинцами, если их удастся «пробить» представителю американского президента Дж. Митчеллу. Возобновление многосторон-

него переговорного трека способствовало бы и усилению внимания к арабской мирной инициативе, что имеет большое значение для ключевых арабских игроков.

Существует необходимость развивать «человеческое измерение» ближневосточного мирного процесса, чтобы урегулирование происходило не только между политиками и дипломатами, но и между народами. Уже имеется значительный потенциал для такого сближения, существуют соответствующие инициативы снизу, предложения о предоставлении финансирования от международных структур и общественных организаций. Нужно наладить сотрудничество на уровне гражданских обществ ради изменения настроений, отказа от стереотипов. В любой мирный процесс должен быть включен образовательный элемент с тем, чтобы продвигать «культуру мира». Еще до того, как политики сядут за стол переговоров (или параллельно с ними), надо готовить почву путем развития взаимоуважительных отношений между арабами и Израилем.

The Middle East Conflict: In Search of a Solution

*Analytical Report
by the Russian Group
of the Valdai
Discussion Club*

Moscow, January 2011

eng

This report was written at the Russian Academy of Sciences' Institute of Oriental Studies following the international conference entitled "Scenarios and Models of the Middle East Settlement," organized by the Russian News & Information Agency RIA Novosti, the Institute of Oriental Studies and the Council for Foreign and Defense Policy on Malta on December 9–10, 2010.

The main authors of the report are Doctor of History, Professor Vitaly Naumkin and Doctor of History, Professor Irina Zvyagelskaya, who also took into consideration the proposals of discussion participants from Russia Alexander Aksyonenok, Andrei Baklanov, Tatyana Nosenko and Veniamin Popov, as well as their foreign colleagues Gershon Baskin, Yehuda Ben Meir, Shlomo Brom, Rami Dajani, Wassim Kalaajieh, Habib Malik, Mathias Mossberg, Sahar Qawasmi, Hal Saunders, Patrick Seale, Mohamed Shaker, Mustapha Tlili.

Despite the efforts of the international Quartet of intermediaries and the Obama administration, the search for a solution to the Middle East conflict has reached yet another impasse, and the restoration of a lasting peace in the region is increasingly viewed as a near impossible task. In that light, it seems necessary to revise current approaches to the problem and return to some previously abandoned ideas that may now help move the process out of deadlock, as well as develop new initiatives that could lead to its resolution.

Contents

28	1. EMERGING TRENDS IN THE MIDDLE EAST
31	2. SCENARIOS OF DEVELOPMENT
31	2.1. Diplomatic deadlock
32	2.2. A functional status quo
34	2.3. The resumption of Palestinian-Israeli talks
36	2.4. Local armed conflict
37	2.5. The unilateral declaration of a Palestinian state
38	2.6. Stabilization on the Israeli-Syrian track
41	3. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

1. Emerging trends in the Middle East

The habitual tensions in Arab-Israeli relations are now matched with circumstances that could seriously complicate the already difficult search for a lasting peace. These include the failure to restart Palestinian-Israeli talks, the growing hostility between Israel and Iran, and the peace process's dependence on the vested interests of new regional players, above all Turkey and Iran.

Iran is now seen as a direct party to the conflict in light of its aggressive expansion of influence in Iraq, from which the United States has started to retreat, as well as its support of Lebanon's Hezbollah and Gaza's Hamas movements and its promotion of closer ties with Syria. Iran's nuclear program, which the West and Israel suspect is aimed at the creation of nuclear weapons, is seen in Israel and some Persian Gulf countries as a direct threat to their security – one that

could change the existing balance of power in the region.

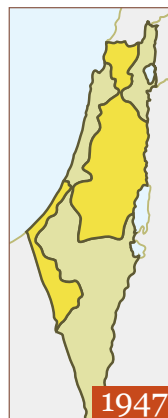
At the same time, there have been more calls for Israel to support the plan for a regional zone free from weapons of mass destruction, thus increasing the prospects for peace. The lack of a positive change in the Arab-Israeli peace process on both the Israeli-Palestinian and Israeli-Syrian tracks could make Iran's active position in the region attractive to Arab countries in which the people see their government's approach to the problem as a compromise or even a betrayal.

Under the leadership of Recep Tayyip Erdogan, Turkey, which has traditionally positioned itself as a defender of NATO's southern flank, is attempting to reintegrate itself into the Middle East with the Palestinian problem as its justifi-

History of Middle East Conflict



The League of Nations issues Britain a mandate to govern Palestine, formerly part of the Ottoman Empire



The UN approves a plan for the partition of Palestine into a Jewish state (56% of the territory) and an Arab one (44% of the territory), with Jerusalem under international rule



The State of Israel is declared



cation. This effort could be fueled not so much by the ideology of the ruling Justice and Development Party (JDP, or AKP in Turkish), as by a desire to leverage the situation to accelerate Turkey's entry into the European Union.

On the other hand, Turkey's true intentions could stem from its weariness of useless attempts at rapprochement with the EU and a desire to achieve its main geopolitical goal: becoming the most influential force in the region via its economic successes and a leader of the Muslim world. This could naturally be compounded with the fear of losing Muslim voters dissatisfied with the country's strategic partnership with Israel, whose policy is sharply criticized in the Muslim world.

The habitual tensions in Arab-Israeli relations are now matched with circumstances that could seriously complicate the already difficult search for a lasting peace

Japan and China's interest in the Middle East has grown: both countries seek stability in the region, but are not yet sufficiently involved in diplomatic efforts to find a peaceful solution.

Although he has done much to revive peace talks, President Barack Obama, who has tried to put U.S. policy toward its Arab partners and Israel on an equal footing, could not make a sustained effort to advance the peace process because of changes in the domestic situation of the United States. Republicans prevailed in recent congressional elections, and as a result, Obama will be able to proceed with an active Middle East policy only if he is elected for a second term and given a free hand.

History of Middle East Conflict



The first Arab-Israeli war initiated by Arab states that do not recognize the partition of Palestine. Israel occupies more than half of the territory granted to the Arab states, with Jordan occupying the West Bank and East Jerusalem and Egypt occupying the Gaza Strip



The UN passes Resolution 194 demanding that Palestinian refugees be allowed to return home as soon as possible



The Suez Crisis: the tripartite aggression of Britain, France and Israel against Egypt following the nationalization of the Suez Canal

However, it is very difficult to gauge his prospects for re-election. The U.S. president is facing strong resistance from Republicans, the Israeli lobby, and other political adversaries who are using his new policy on Israel to undermine his political standing at home.

Countries in the region and beyond were surprised when Israeli Prime Minister Benjamin Netanyahu rejected recent U.S. proposals, embarrassing Obama, who had said he would mediate the problem if Israel stopped building new settlements in the West Bank. Obama later withdrew his proposal, demanding instead that Palestinians and Israelis unconditionally resume direct talks. Arab countries saw that change as a sign of Obama's weakness and inability to force Israel into making concessions. As a result, countries in the region are reevaluating the U.S. president's personal standing as well as his administration's ability to promote peace in the region.

When Obama came to power, the international Quartet of Russia, the United States, the EU, and the UN stepped back and recognized the leading role, if not the monopoly, of the United States in the Middle East peace process, while simultaneously acknowledging the diminished potential for other members of the Quartet to influence the process. The only advantage of this situation

is that the responsibility for failing to sustain the peace process now lies with Washington and Barack Obama personally, even as it has become one of the biggest blows to his reputation.

The idea of holding an international Middle East conference in Moscow, which was advocated by Russia and supported by Arab countries as well as several European countries, does not hold much promise and could damage Russia's international standing if pursued.

Under these circumstances, there has been a shift in the respective positions of the Quartet mem-

bers. The EU has adopted a new approach to some aspects of the conflict, with some EU countries now demanding that the blockade of the Gaza Strip be ended and that the number of negotiating countries be

expanded. Public support in Europe is growing for the idea of unilateral declaration of a Palestinian state as soon as the relevant state institutions have been strengthened in the West Bank.

Russia has not yet abandoned the idea of organizing an international conference in Moscow, but the plan should be adjusted according to the circumstances currently surrounding the conflict. For example, the agenda of the conference could focus on multilateral talks regarding issues that have a chance of being successful.

Republicans prevailed in recent congressional elections, and as a result, Obama will be able to proceed with an active Middle East policy only if he is elected for a second term and given a free hand.

History of Middle East Conflict



Israel launches a war against Egypt, Syria and Jordan and fully occupies the West Bank of the River Jordan, East Jerusalem and the Gaza Strip, the Syrian Golan Heights and Egypt's Sinai Peninsula (returned to Egypt in 1979)



The UN Security Council's Resolution 242 calls on Israel to withdraw from the occupied territories in the summer of 1967 and resolve the problem of Palestinian refugees



The War of Attrition, a low-intensity war between Egypt and Israel

2. Scenarios of development

Considering all of the above, we can put forth several scenarios for the possible future of the situation.

2.1. Diplomatic deadlock

Negotiations may remain deadlocked as long as the political situation in Israel stays the same, and in its current condition, it is hardly conducive to breakthroughs. Netanyahu's coalition government, comprised of extreme right-wing politicians, was able to secure the retraction of American demands for a new settlement freeze as a Palestinian condition for resuming talks (Netanyahu claims that the Obama administration withdrew the demand of its own accord).

Meanwhile, Israel wants to continue building settlements to ensure that it reaps the advantages of a protracted peace process, while banking on public opinion at home, which no longer favors the Palestinians. The demand that Palestinians recognize the Jewish nature of Israel as a precondition for resolution has also been advanced to appease those who fear the emergence of a binational Jewish-Arab state.

The current stalemate is also largely the result of the Israeli government's unwillingness to make concessions – an attitude confirmed in the positions of Foreign Minister Avigdor Lieberman and his nationalist Yisrael Beit-einu ("Israel Is Our Home") party, observant believers, and the ideology of the Likud itself. However, this does not mean that Netanyahu

History of Middle East Conflict



1973

1973 Arab-Israeli War: Syria and Egypt attack Israel seeking to reclaim the lands occupied by Israel in 1967. Israel holds off the attack



1973

The UN Security Council passes Resolution 338 calling on the parties to the conflict to immediately start negotiations under UN auspices in order to establish a just and lasting peace in the Middle East

Arab summits in Algiers (1973) and Rabat (1974) recognize the PLO as the sole legitimate representative of the Arab people of Palestine

1973-1974

will not change his approach; at stake is his ambition to go down in history as the politician who settled the conflict on conditions favorable for Israel.

Division in the Palestinian movement is playing into the hands of Israeli politicians opposed to negotiation, and perpetually foundering Palestinian-Israeli relations have been further undermined by the dysfunctional political systems of both governments. The Israeli prime minister is trying to preserve his weak coalition government by glossing over strategic problems, while the Palestinian negotiators have lost legitimacy after the government's split. Mutual mistrust and a lack of progress on the way to a resolution have created a vacuum and encouraged the search for prospects beyond the traditional two-state solution.

2.2. A functional status quo

This scenario is also not likely to produce any breakthroughs, but positive change is possible if the Palestinian National Authority (PNA) pursues a more active policy in the West Bank. The PNA leadership is now counting on the development of Palestinian state institutions able to effectively govern the territories under their con-

trol and lay a solid foundation for the declaration of a Palestinian state.

The hope for this possibility lies in part with Palestinian Prime Minister Salam Fayad. Under his command, the burgeoning Palestinian security forces are increasingly coordinating their activities with the Israeli army, and there is evidence that such coordination could reach new levels. The Oslo Accords signed on the issue initially proved impracticable, and only now is such cooperation between the two sides being realized for the first time.

The current coordination of their efforts largely reflects both sides' interest in limiting the influence of Hamas and other radical movements in the West Bank, which pose challenges to both parties.

The situation in the Gaza Strip and its surrounding environs has meanwhile been changing. Hamas has taken a more responsible stand: it no longer resorts to shelling Israel and has even tried to prevent other radical organizations from taking aggressive action in order to maintain its truce with the Israeli government. Hamas' offers of hudna (truce or ceasefire) are based on religious principles, indicating respect for the obligations the movement has assumed. The latest truce was negotiated in contact with Israel

Division in the Palestinian movement is playing into the hands of Israeli politicians opposed to negotiation, and perpetually foundering Palestinian-Israeli relations have been further undermined by the dysfunctional political systems of both governments

History of Middle East Conflict



Israel and Egypt sign a peace treaty at Camp David whereby Israel later withdraws its occupation of the Sinai Peninsula



Israel invades Lebanon, occupying much of its territory and pushing out Palestinian resistance forces. The occupation lasted until 1985. South Lebanon was liberated in 2000



Lebanon and Israel sign a peace agreement, but it is annulled by Lebanon a year later



and therefore can be viewed not as an enforced unilateral concession but as a mutual contract. According to Hamas, hudna need not be limited in time but may last for years, until a new generation of politicians takes over.

Moreover, Hamas representatives have said they are ready to accept a settlement if PNA President Mahmoud Abbas (Abu Mazen) negotiates it, but only if it gets a majority vote during a referendum involving all Palestinians, including refugees. Although such a referendum will certainly bury any solution of compromise, some experts see Hamas' position as a retreat from its formerly rigid ideological stance, which excluded any agreements with Israel, although its rhetoric has remained quite severe.

According to Hamas, hudna need not be limited in time but may last for years, until a new generation of politicians takes over

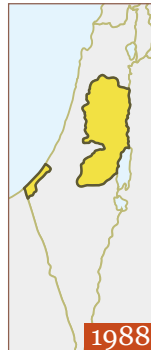
At the same time, Hamas is gradually changing its phraseology. Many countries maintain secret ties with Hamas, which has not only opponents but also friends in the Arab world. Hamas leaders are meeting with European politicians, have gone on air, and have started choosing their words more carefully, even admitting their provisional status. They were able to put an end to the chaos in the Gaza Strip. Hamas has not recognized Israel, but it does not deny its existence or the possibility of creating a neighboring Palestinian state.

Israel thinks that new security measures will force Hamas to become more moderate. In Israel, it is believed that the development of the Iron Dome air defense system, the strengthening and protection of border settlements, a powerful control system along the coast, and massive

History of Middle East Conflict



1987
The First Intifada. A popular uprising of the inhabitants of Palestinian territories against the Israeli occupation



1988
The PLO declares the creation of a Palestinian state within the post-1967 borders and the formation of a Palestinian government-in-exile

1991
The Madrid Middle East peace conference held at the initiative of the U.S. and the U.S.S.R. is attended by Israel and four Arab delegations including a Palestinian-Jordanian one

responses to any shelling, even minor incidents, have encouraged Hamas to keep the truce.

However, Hamas' principles and strategy have not changed, which prevents it from participating in peace talks. Another setback is that the organization does not have a single leader capable of garnering universal recognition. Its structure prevents leaders Khaled Mashaal and Ismail Haniyeh from making unilateral decisions, which must be undertaken at the level of Hamas' three main structures – in the West Bank, in the Gaza Strip, and in the Palestinian diaspora in other Arab countries (primarily Syria). This complex political system complicates decisive changes in the organization's fundamental ideology while placing further obstacles in its path toward relevant policy changes.

Iran's assistance is another factor working to strengthen Hamas' militant position, although its connections with Iran complicate the organization's pro-Arab political orientation. Relations with Iran are part of a strategic alliance for Hamas, and they do not rule out a strategic rivalry, even though Iran was the only country that aided Hamas in its hour of need.

The blockade of the Gaza Strip has still not been completely imposed: there is a route into Egypt,

and Gaza residents may export and import many of the goods they need. On December 9, 2010, Israel decided to open additional corridors on the Gaza border. Thanks to the efforts of Egypt and the Israeli army, the torrent of arms deliveries to Hamas has been reduced to a mere trickle. Hamas has also been furtively cooperating with the Israel Defense Forces (IDF) on security issues, indicating that Israel could be quietly trying to learn to coexist with its neighbor.

Hamas has also been furtively cooperating with the Israel Defense Forces (IDF) on security issues, indicating that Israel could be quietly trying to learn to coexist with its neighbor

In this case, the status quo could become a functional situation that could be seen as a transition period in preparation for holding talks and signing agreements. However, these goals cannot be achieved without international assistance.

2.3. The resumption of Palestinian-Israeli talks

The eventual resumption of peace talks depends directly on changes in the Israeli government's position. Israelis are increasingly skeptical about the latest U.S. plans. Some of them think that President Obama is so eager to regain Muslims' trust that he will attempt to achieve that goal even at the expense of Israel's vested interests. This belief has been bolstered by the fact that

History of Middle East Conflict

U.S.-mediated talks behind closed doors in Oslo between Israel, represented by Foreign Minister Shimon Peres, and the Palestine Liberation Organization (PLO), represented by Mahmoud Abbas, aimed at settling the Israeli-Palestinian conflict and crowned with the signing of a joint declaration of principles in Washington on September 13, 1993. Under the document, local self-government is introduced in the Gaza Strip and in the West Bank for five years, which is supposed to lead to a permanent settlement

1993



Israel and Jordan sign a peace treaty

The start of direct peace negotiations between Syria and Israel (suspended in 1996)



The assassination of Israel's Prime Minister Yitzhak Rabin by a Jewish extremist deals a blow to the peace process



the U.S. administration has downgraded Israel's status in U.S. foreign policy priorities.

Netanyahu is not likely to do the bidding of the United States or any other international mediator. Even if he decides that a compromise is worthwhile, his ability to maneuver will be limited by the positions of the right wing and the religious parties and politicians comprising his coalition government, in particular Foreign Minister Lieberman. The foreign minister's strict and uncompromising attitude has already helped him consolidate a considerable part of the Israeli electorate around his political agenda.

Although a significant portion of Israelis share Lieberman's ideology and political approach, his reputation is another matter. Often regarded as a mafia boss, Lieberman is said to be

involved in corruption, fraud, money laundering, and abuse of public trust. If the investigation launched against him is successfully continued, he may have to leave the government in six months, allowing for the possibility of a new coalition.

Since the Israeli Labor Party (Avoda) has all but left the political stage, Netanyahu will have to invite Kadima, a centrist party with more moderate views on reconciliation, into the new coalition. Kadima could then provide Netanyahu with a scapegoat for unpopular decisions, giving him a freer hand despite his rigid ideological positions.

If this does not happen, right-wing Israelis, who were always willing to settle across Palestine without any concern for the Arab population, will

History of Middle East Conflict



The Second Intifada. A wave of terrorist attacks in Israel and retaliation accompanied by massive casualties on both sides and bringing the negotiations to a halt

The Diplomatic Quartet of international mediators develops a road map for peace

Israel builds a wall of protection, destroys the infrastructure of Palestinian paramilitary groups in the West Bank

2002



Yasser Arafat, the first president of the Palestinian National Authority, dies

have to admit that if Israel annexes Palestinian lands, it will become a colonial empire and thus not a democratic state by definition.

Sentiment in support of annexation has lately grown stronger in Israel, but the idea of direct and open annexation of the West Bank now looks like a completely anachronistic position. Some ultra-right Israeli politicians have suggested creating a state where Palestinians will be gradually granted citizenship. Strangely, this concept is in line with the approach of a growing number of Palestinians, who would opt for a single binational state in which they would dominate society demographically and, eventually, politically.

Given the above, we can assume that Palestinian-Israeli talks may be resumed but are unlikely to be stable. The agenda for such talks requires great compromise and a high level of motivation on both sides, which is so far lacking.

The deadlocked talks and the failure of the policy pursued by Abu Mazen and his colleagues give Hamas a chance to bolster its influence along with the fraught possibility of moderate Palestinians losing power in the West Bank. The rise of Islamic radicalism can be prevented only by active steps taken to resolve the Palestinian problem, which is no less important now than fighting Islamic radicals in Afghanistan.

2.4. Local armed conflict

This scenario cannot be ruled out considering the position of radicals in and outside of Hamas and Hezbollah. A strike at Gaza in response to the bombing of Israel – either by Hamas or Islamic Jihad – is fully possible. However, neither side seems to be interested in starting a new large-scale military operation.

Since the Israeli Labor Party (Avoda) has all but left the political stage, Netanyahu will have to invite Kadima, a centrist party with more moderate views on reconciliation, into the new coalition

For the predominantly Shiite Hezbollah, relations with Iran are of strategic importance, but are not in themselves likely to push the movement's leaders toward reckless action. In fact, Iran itself is not interested in a regional conflict – its true interests lie in continual pressure on Israel rather than a large-scale conflict with an unpredictable outcome.

The current policy of deterrence between Hezbollah and Israel has taught both sides to regard a disturbance of the status quo as a possibility for unacceptable losses. On the other hand, Hezbollah is taking advantage of an Israeli threat as an impetus for further legitimacy.

Their border with Israel is currently quiet, and Hezbollah leaders have no need for unnecessary risks, although the possibility of unexpected developments cannot be ruled out. If a violation of the status quo occurs, it is difficult to say

History of Middle East Conflict



Israel withdraws its troops from Gaza and dismantles Jewish settlements there, ending the 38-year occupation of the Palestinian enclave



The Second Lebanon War. An armed clash between the state of Israel and the radical Shiite group Hezbollah which effectively controlled the southern parts of Lebanon



whether Israel will know if the act is intentional, and as a result, its involvement in a new round of confrontation remains a possibility.

The current policy of deterrence between Hezbollah and Israel has taught both sides to regard a disturbance of the status quo as a possibility for unacceptable losses

Proponents of such a resolution include European diplomats. The essence of their position is aimed at overcoming the imbalance of the conflict. If a Palestinian state were declared and recognized as a member of

2.5. The unilateral declaration of a Palestinian state

Inasmuch as talks with Israel are not being held and the overall situation does not inspire optimism, a growing number of people are calling for the unilateral declaration of a Palestinian state and its recognition as a full member of the UN. Several Latin American countries have recognized Palestine, and other countries are preparing to follow suit.

the UN, Israel would be occupying a sovereign UN member state and talks would be conducted between two entities holding equal standing under international law.

A unilateral declaration of a Palestinian state would, of course, be followed by a wave of recognition, but it may also increase tensions in the region due to the reluctance of the international community as a whole to proffer universal acceptance. Moreover, radical groups could feel

History of Middle East Conflict



The Annapolis Conference marks the resumption of Palestinian-Israeli peace talks after a seven-year break

Turkey brokers resumption of Israeli-Syrian talks

2008



2008

Israel's Operation Cast Lead in Gaza leads to the suspension of Palestinian-Israeli and Israeli-Syrian peace talks

Israelis and Palestinians resume peace talks. But the dialogue is soon suspended because of disagreements over the settlements issue

2010



alienated by the solution and excluded from the political process.

Therefore, this scenario would be likely to result in the consolidation of jihadist movements and the weakening of moderate Islamic organizations, which would be particularly dangerous for Egypt and Saudi Arabia.

2.6. Stabilization on the Israeli-Syrian track

This scenario remains unlikely because, judging by the current situation, Israel's field of compromise with Syria is constantly diminishing. Without a breakthrough in relations with the Palestinians, a breakthrough in Syrian-Israeli relations is highly unlikely. No concrete diplomatic achievements have been recorded in these relations since 1974, when Henry Kissinger negotiated the Israeli-Syrian disengagement, but Israel's border with Syria has remained calmer than its border with other neighbors.

Syria used Lebanon as an ally and a field for confrontation with Israel. Soon after the Madrid Conference, then Israeli Prime Minister Yitzhak Rabin hinted that Israel was ready to accept Syria's demands in exchange for its own, but later opted for the Palestinian track, and it was at that moment that Israel forfeited the chance to kill two birds with one stone.

What followed was the protracted interim period of the Oslo process and the rivalry between the two tracks. After Rabin's assassination in 1995, Shimon Peres again became prime minister and tried to revive the Syrian track but lost the election. Netanyahu reaffirmed his readiness to consider the Syrian track and even attempted to move ahead, but the two sides have failed to agree on details regarding the border.

Israel and Syria have their own ideas about where their troops were deployed before the Six Day War in 1967. There were attempts to achieve a breakthrough in early 2000, but they failed, as did indirect Syrian-Israeli talks mediated by Turkey.

A unilateral declaration of a Palestinian state would, of course, be followed by a wave of recognition, but it may also increase tensions in the region due to the reluctance of the international community as a whole to proffer universal acceptance

The current agenda is much more complicated. It is not enough to resolve the issues related to land, water, security, and bilateral political relations. Israel and the United States cannot ignore the fact that Syria maintains relations with Iran, Hezbollah, and Hamas and supposedly offers refuge to people they regard as terrorists.

Currently, the Syrian government is not eager to resume talks with Israel. Damascus believes that Obama's positions are becoming weaker, the situation in Israel is becoming more complicated, and Palestinian-Israeli negotiations have been deadlocked. Therefore, they conclude that Syria has no need to take an active stand on the return of the Golan Heights aside from maintaining their return as a condition for resuming negotiations.



The State of Israel

Palestine

Date of establishment		
May 14, 1948		?
Area ¹		
22,072 sq. km		6220 sq. km
Population ²		
7,683,900		3.94 million
Population density		
348.1 per sq. km		632.7 per sq. km
GDP ¹		
\$195.4 billion		\$6.6 billion
Per-capita GDP ¹		
\$28,600		\$2,900
Population below the poverty line ¹		
23.6%		The West Bank: 46% The Gaza Strip: 70%



Establishment of diplomatic relations with Russia (USSR) 1948³



Establishment of diplomatic relations with Russia (USSR) 1974⁴

¹ According to CIA and The World Factbook data. Total areas under the 1949 demarcation line ("green line") agreements. Israel has occupied territories, including East Jerusalem and the Golan Heights

² Source: Israel Central Bureau of Statistics (November 2010 data) and the Palestine National Authority (2009 data, minus refugees)

³ Soviet-Israeli diplomatic relations were broken off in 1967 and reinstated in 1991

⁴ Establishment of official relations with the Palestine Liberation Organization

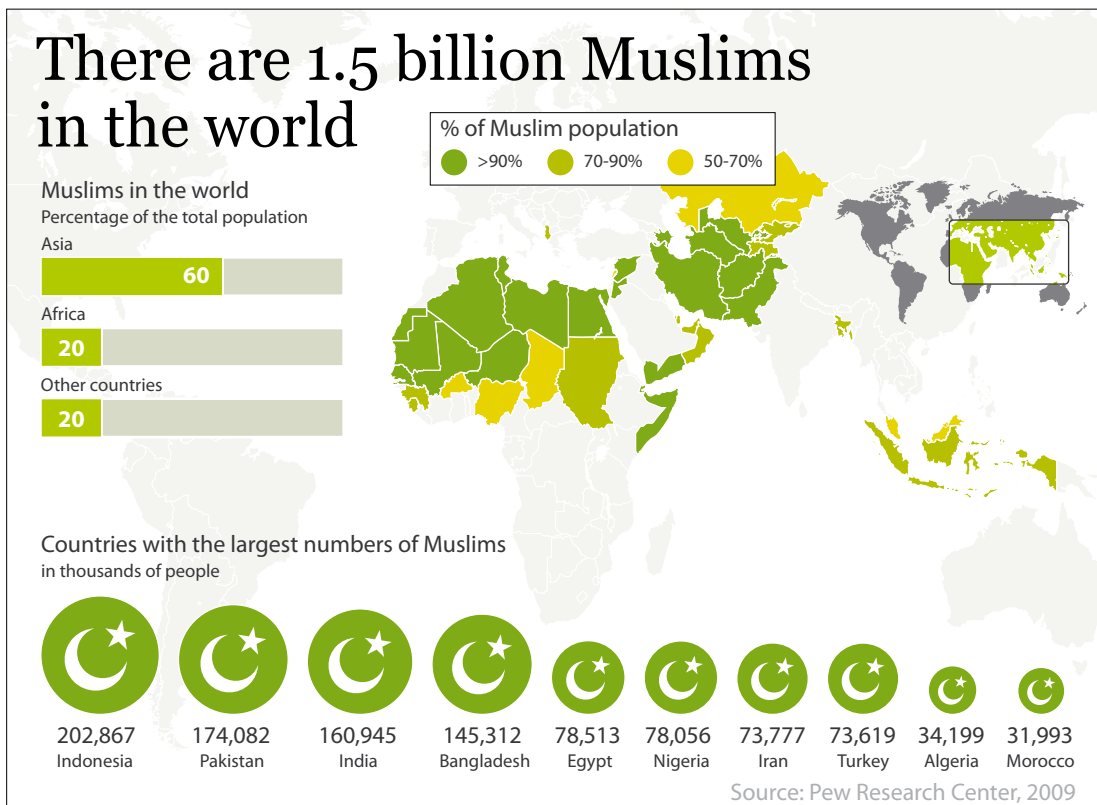


One also must note that progress on the Israeli-Syrian track is impossible without a resolution on the Palestinian-Israeli track, inasmuch as Damascus is unwilling to abandon the Palestinians to a one-on-one conflict with the Israelis.

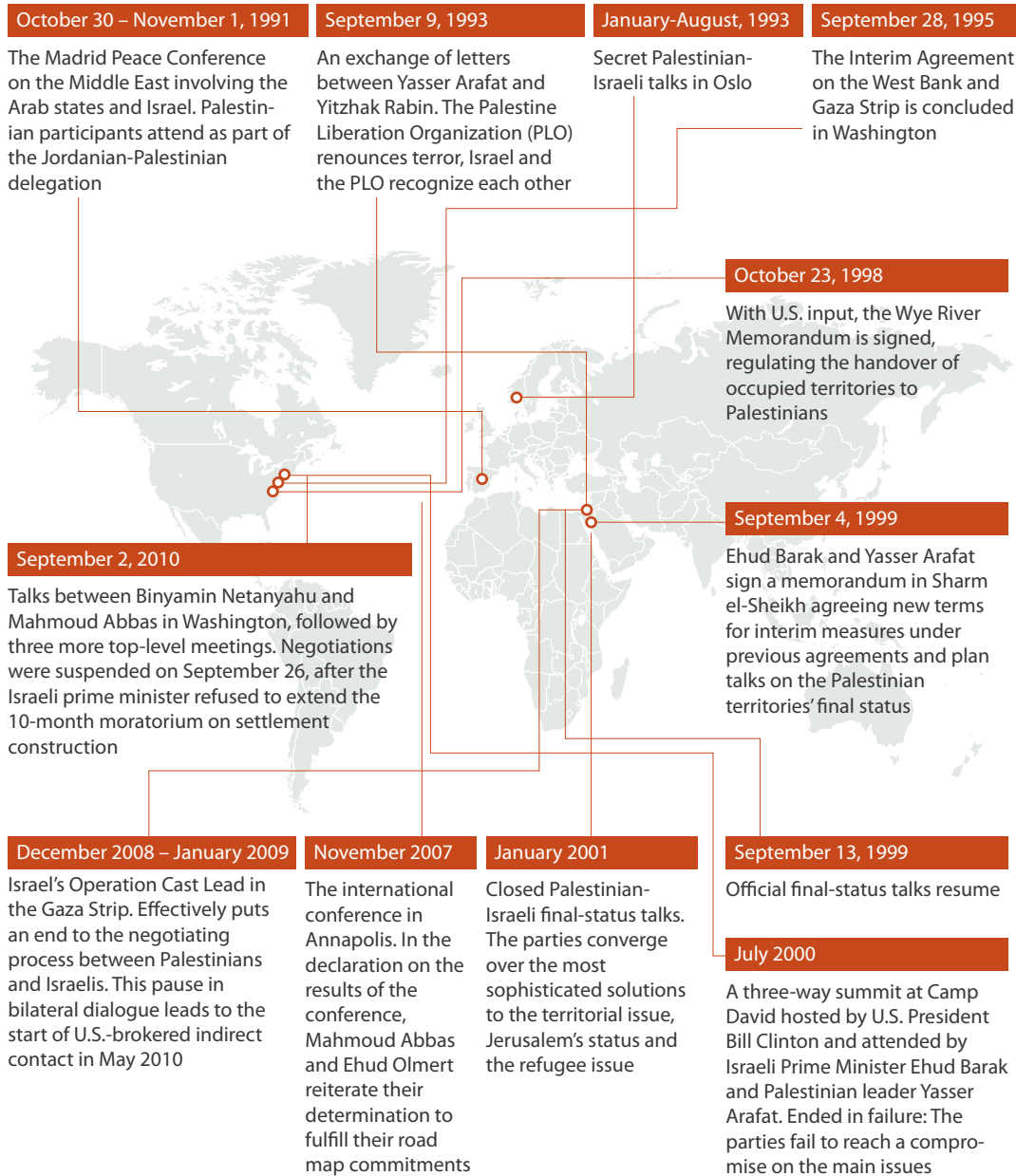
Iran, which has been more actively attempting to influence the Middle East peace process, organizes large deliveries of weapons – in particular, missiles – to Israel’s Arab opponents. While Syria depends on Iran’s assistance, it could eas-

ily discard that dependence if the United States showed a more benevolent attitude toward its inclusion in the process.

The failed attempt to blame the assassination of Rafic Hariri, the prime minister of Lebanon from 1992 to 1998, on Syrian officials convinced Damascus that similar provocations would be staged against it in the future. Only an improvement in U.S.-Syrian relations could create the conditions necessary for negotiations, and although both sides have exchanged diplomatic



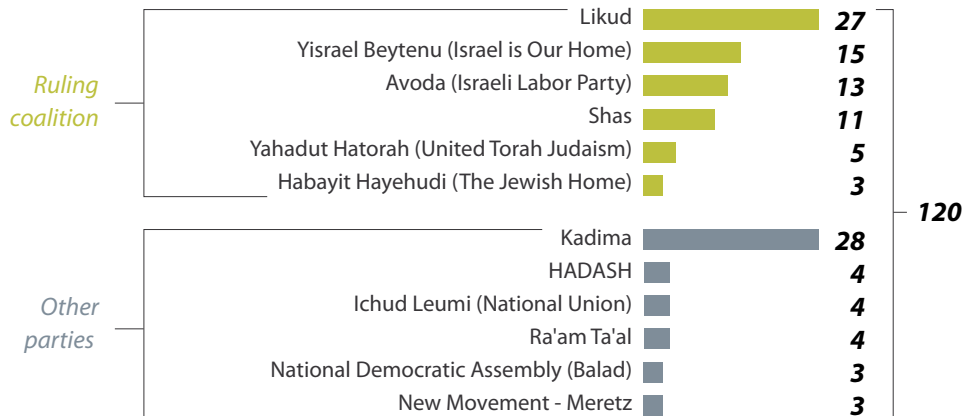
Chronology of direct Palestinian-Israeli negotiations



Alignment of forces in Israel's parliament and government

18th Knesset

The Knesset (parliament) is Israel's supreme legislative body. It consists of 120 members elected for a four-year term

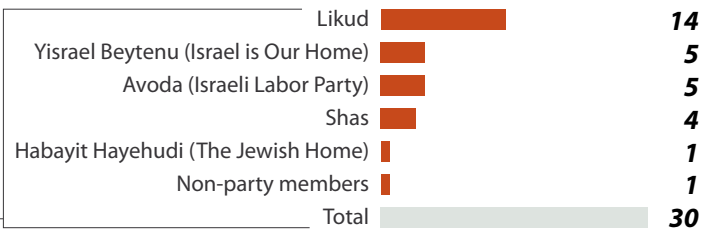


The Israeli Government



Prime Minister
Binyamin Netanyahu
(Likud)

The cabinet of ministers was formed by the ruling coalition on *March 31, 2009*



visits over the course of the Obama presidency, the United States still refuses to send an official ambassador to Syria.

By inducting its own pro-Arab policy, Turkey has lost its status as an honest broker, according to Western and Israeli leaders. Turkey's relations with Israel have gradually deteriorated over the last few years, with tensions culminating as Israeli marines raided a Gaza-bound aid flotilla in May 2010. Israel has apologized and offered financial compensation for its indiscretions, but Israeli-Turkish relations continue to be increasingly alienated. However, the true impasse has not been caused by individual failures on either side but by

the regional strategy pursued by Prime Minister Erdogan's Justice and Development Party to strengthen Turkey's position in the Muslim world and win the support of Turkey's increasingly adherent Muslim population.

Progress on the Israeli-Syrian track is impossible without a resolution on the Palestinian-Israeli track, inasmuch as Damascus is unwilling to abandon the Palestinians to a one-on-one conflict with the Israelis

Turkey rescinded its mediation of indirect talks between Syria and Israel, which lasted from May to January 2009, when Israel attacked Gaza in December 2008 destroying industrial areas that had been devel-

oped with Turkey's assistance. As a result, it is unlikely to remain neutral. To a degree, this will influence the future of Israeli-Syrian talks and create additional obstacles for any future Syrian-Israeli peace process.

3. Conclusions and recommendations

Despite a pessimistic assessment of the situation, there are some measures that could be taken to lead both sides out of deadlock, provided that they are taken without delay.

The concern of the EU and Russia over a lack of progress in the Middle East is growing. Twenty-six former European politicians have called upon the EU to propose a clear and comprehensive plan for resolving the Palestinian-Israeli conflict, including a timeframe and coordinated conditions for its implementation.

The political failures of the U.S. in the Middle East do not mean that the United States should withdraw from the process. On the contrary, the international Quartet should act together to revitalize and expand their role. Meanwhile, the conditions are ripe for such joint actions, and Russia should make use of its position to become

a more active player in the process. One of the advantages Russia maintains is good relations with both Arab countries and Israel. Russian-Israeli relations reached a new level when the two nations cancelled mutual entry visas and signed their first agreement on military-technical cooperation. However, one must keep in mind that Russia's capabilities in the process remain limited.

The political failures of the U.S. in the Middle East do not mean that the United States should withdraw from the process. On the contrary, the international Quartet should act together to revitalize and expand their role

There are no grounds for developing fundamentally new solutions. Over the years, as active and not entirely fruitless efforts have been made to resolve

the Middle Eastern conflict, new plans and political mechanisms have come and gone. The current goal should be to put these plans into action with due account of the new realities at hand.

The mandate of the Quartet must necessarily be expanded, and perhaps China and India, as well as relevant regional players should be engaged





in the process on a non-official basis. The Quartet must take advantage of the positive effects it has had since its establishment and draft a peace plan that could be offered to both sides on behalf of a broader international community: it does not need a roadmap but rather a clear and detailed plan based on mutual compromises.

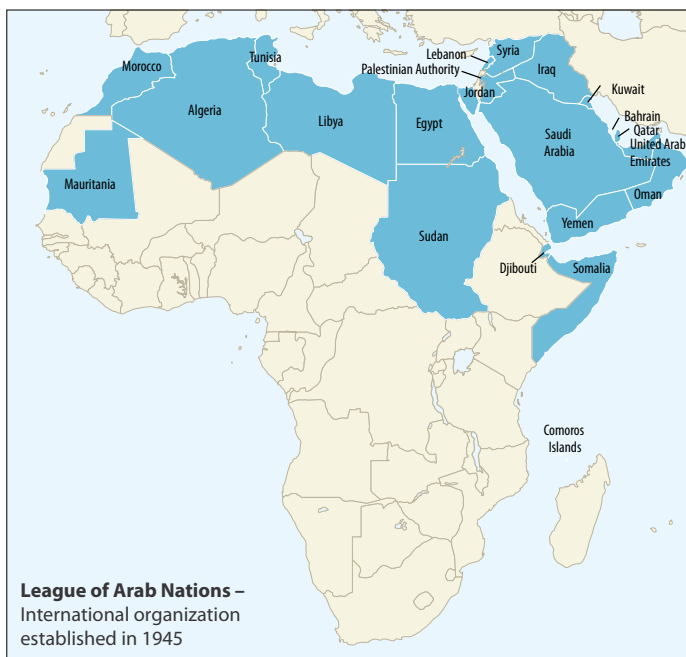
Such a plan could include an exchange of small areas of land and a division of Jerusalem, based,

It would be desirable to replace the current representative of the Quartet with an influential and experienced Russian politician who holds the trust and respect of all entities who are party to the conflict

possibilities should include the creation of a confederation of the independent Palestinian state and Jordan.

for example, on the Clinton Plan, divide the right to repatriation from practical actions, (Palestinian refugees will return to the new Palestinian state), while stipulating measures to ensure the two states' security. Meanwhile, future

League of Arab Nations



Arab League member-states

Admission date	Member-states
1945	Egypt Iraq Jordan Lebanon Saudi Arabia Syria Yemen
1956	Sudan Libya
1958	Morocco Tunisia
1961	Kuwait
1962	Algeria
1971	Bahrain Qatar Oman United Arab Emirates
1973	Mauritania
1974	Somalia
1976	Palestinian Authority
1977	Djibouti
1993	Comoros Islands

Until then, diplomats are forced to consider ways in which to balance the Quartet and grant it more powers, and in this regard, it would be desirable to replace the current representative of the Quartet with an influential and experienced Russian politician who holds the trust and respect of all entities who are party to the conflict.

Moreover, the engagement of global players should not be limited to the Quartet. Despite internal problems and difficulties in relations with Israel, Barack Obama does not intend to retreat and so it would be advisable to better coordinate Russian-U.S. actions.

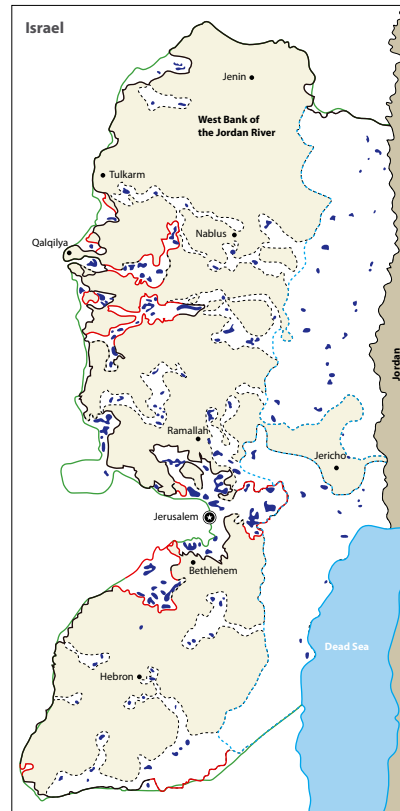
It is absolutely necessary to involve in the talks the players that are currently not involved – namely, Iran, Hezbollah and Hamas – regardless of the severity of their positions. This should be done in a way that would be acceptable to all sides. At least part of the way should be covered jointly with them. The principle that “nothing can be done until everyone is agreed” has made no progress. The idea that one must consent to that which one can accept is more credible. Thus, if progress has been made in the security and establishment of institutions of Palestinian statehood in comparison with the past, further improvement remains obstructed by the territorial division of the West Bank.

Some progress could be made if Israel turns over a considerable part of the West Bank to the Palestinians in accordance with the borders and zones delineated by the Oslo Agreement. Stability on the border with Lebanon must be preserved and further strengthened.

Inasmuch as bilateral talks have reached a stalemate, multilateral talks may be resumed, which were not unsuccessful at the Madrid Conference. These addressed issues of security, water supply, and economic cooperation. It is extremely important to create and develop mechanisms of regional security in a region where none existed before. In the past, the United States focused on ensuring Israel’s security, while disregarding other countries’ concerns. Now it is time to create a common security system for the Middle East.

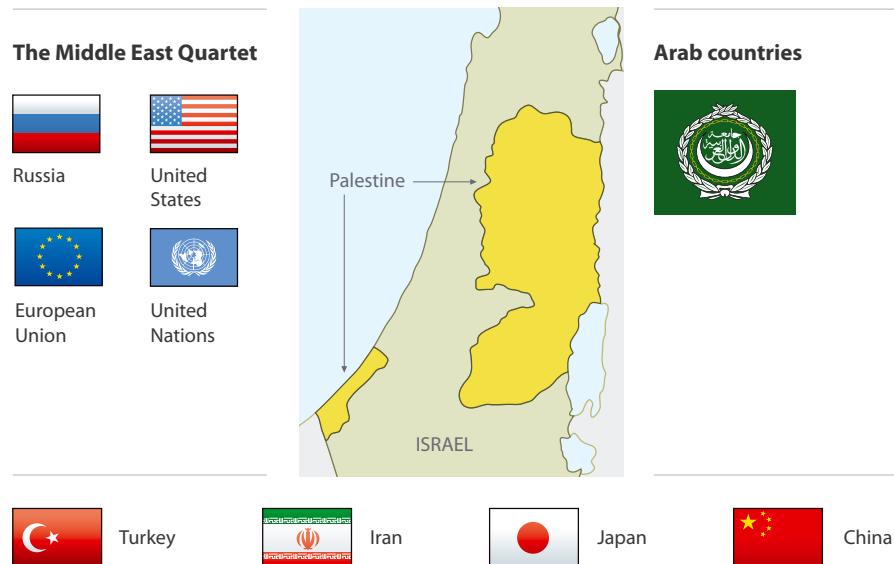
Turkey and Iran could also be constructively involved in the peace process, and in order to facilitate regional dialogue, it could be worth-

Israeli settlements



- Territories under Palestinian autonomy (54.5%)
- Territories controlled by Israeli settlers (45.5%)
- Borders of 1967 (acknowledged by the Palestinian Authority and most world countries)
- Israeli settlements
- Wall (sites constructed and under construction)
- Wall construction plan adopted by the Israeli government in 2006

Key players in the Middle East peace process



while to hold an international conference on multilateral issues in Moscow.

Multilateral peace talks could be held concurrently with the talks between Israelis and Palestinians if U.S. Special Envoy for Middle East Peace George Mitchell makes way as intermediary. The resumption of a multilateral track could also attract attention to peaceful Arab initiatives, which is vital for key Arab players.

But above all, it is necessary to encourage humanitarian relations in the Middle East peace process, so that it not only involves politicians

and diplomats but also the people. There are extensive opportunities and initiatives for such rapprochement advanced "from below," as well as proposals for financing the process by international institutions and non-governmental organizations. All party nations must develop cooperation at the level of civil society and cause a shift in standard attitudes in order to move beyond stereotypes. Any peace process should include an educational element to promote a culture of peace. Before politicians sit down at the negotiating table – or along with them – we should lay the political groundwork for respect between the Arab world and Israel.