



УДК 327.56

МІЖНАРОДНЕ ВИЗНАННЯ ДЕРЖАВИ ПАЛЕСТИНИ – ПРОРИВ У МИРНОМУ ПРОЦЕСІ ЧИ ЧЕРГОВИЙ ЕТАП ПЕРЕГОВОРІВ?

НОВИЦЬКА О.В.,
аспірантка
Дипломатичної
академії України
при Міністерстві
закордонних справ
України

У статті автор аналізує хід визнання світовою спільнотою Палестинської держави. При цьому аргументує і доводить важливість цього процесу як для стабільності та безпеки в регіоні, так і з точки зору реалізації гуманітарного чинника.

Ключові слова: Ізраїль, Палестина, мирний процес, визнання, біженці.

У більшості держав сучасного Близького Сходу та Африки процес становлення націй почався після розпаду імперій, завершення Другої світової війни та створення нового світового устрою, їхні кордони малювалися провідними країнами не завжди реалістично і стали причиною багатьох затяжних кривавих конфліктів. Назвати цей процес таким, що добіг кінця, на жаль, не можна і сьогодні.

Одним з прикладів непродуманої політики провідних держав ХХ століття можна вважати питання щодо співіснування на одній території Держави Ізраїль та Держави Палестини. Підвалини для палестинсько-ізраїльського конфлікту було закладено ще під час прийняття резолюції ООН від 29 листопада 1947 року, в якій йшлося про створення у підмандатній Великій Британії Палестині двох держав арабської та єврейської. Дивлячись на карту розподілу територій, не виникає сумнівів у тому, що протистояння було невідворотнім: відсутність цілісної лінії кордону в жодній зі сторін неодмінно мала спровокувати боротьбу між ними за розширення теренів. Головним мотивом такого «картатого» розмежування декларувалось бажан-

ня залишити на арабських територіях мінімальне число єврейського населення. Насправді, оскільки за невеликим винятком єврейське та арабське населення усюди жили пліч-о-пліч, розділити їх безболісно в будь-якому разі було неможливо. Досі точаться суперечки, як би розвивались події, якби британська влада та світова спільнота замість псевдогуманістичних міркувань керувались більш реалістичним підходом – намагаючись не уникнути конфлікту, а мінімізувати його та створити механізми вирішення спірних питань.

Після того, як британські війська залишили територію Палестини, цілком логічно розпочалась перша війна між сусідніми арабськими країнами та новопроголошеною в 1948 році Державою Ізраїль. Військові дії призвели до виникнення низки проблем, зокрема однієї з найскладніших – палестинських біженців. Приблизна чисельність палестинців, які добровільно або в примусовому порядку залишили свої домівки, становила 750 тисяч осіб. Серед країн регіону, в яких знайшли притулок палестинські біженці, лише Йорданія надавала їм громадянство. Варто відмітити, що протягом 1948-1972 років вимушеними біженцями з арабських країн стали приблизно стільки ж євреїв. На відміну від палестинців, значна частина яких досі проживає у країнах імміграції в таборах біженців у примітивних умовах, Ізраїль зробив все можливе для належної адаптації сотень тисяч своїх одноплемінників¹.

В результаті війни за незалежність Ізраїль розширив свою територію, Сектор Газа залишився під управлінням Єгипту, а Західний Берег ріки Йордан та Східний Єрусалим – Йорданії.

Протягом наступних 19 років до Шестиденної війни 1967 року питання створення незалежної палестинської держави арабськими країнами-сусідами не порушувалось. Головним чином ішлося про надання арабським біженцям права повернутися у свої домівки. На той момент більшість палестинців ідентифікували себе скоріше як арабів-мусульман, концепції окремої палестинської нації як такої не існувало, проживання під єгипетською чи йорданською владою сприймалося ними цілком природно.

В 1964 році Лігою арабських держав була заснована Організація визволення Палестини (ОВП), яка основною своєю метою проголосила боротьбу за ліквідацію Ізраїлю та сіонізму в Палестині та повернення її до стану перед поділом 1922 року. Нагадаємо, що у 1922 році Велика Бри-

танія розділила територію тодішньої Палестини на Трансйорданію та Палестину, проклавши кордон по річці Йордан та дозволивши євреям селитися лише на Західному березі. Згідно уявлень ОВП, палестинський народ по обидва боки ріки Йордан мав об'єднатися в одній країні, тобто Йорданія не мала бути окремою державою, що, природно, не дуже подобалося місцевій владі.

Головним знаряддям боротьби за незалежність Палестини ОВП обрала терор та зброю. Табори палестинських біженців стали джерелом постійної напруги, саме там підбиралися кадри для здійснення протизаконних дій. У своїй боротьбі за незалежність палестинського народу бойовики ОВП за кілька років перетворили Йорданію на країну, що мала репутацію активного спонсора міжнародного тероризму. Небажання бойовиками ОВП визнавати владу над собою короля Йорданії спричинило події «чорного вересня» 1970 року, коли після збройного конфлікту між армією та бойовиками ОВП була змушена покинути Йорданію та переїхати в Ліван.

В 1987 році почалася перша інтифада (збройне повстання палестинців проти Ізраїлю на зайнятих ним територіях), яка певним чином сприяла тому, що обидві сторони були вимушені сісти за стіл переговорів та шукати прийнятне для них вирішення конфлікту. До 1988 року ОЗП не визнавала право Ізраїлю на існування, що робило неможливими будь-які мирні переговори між сторонами. В 1988 році після відмови Короля Йорданії Хусейна від контролю над територіями на Західному березі ріки Йордан Національна рада ОВП проголосила про створення Держави Палестина, а в грудні Генеральна Асамблея ООН своєю резолюцією закріпила рішення про розподіл Палестини на дві держави. Того ж року тодішній провідник ОВП Я.Арафат підтвердив готовність визнати право Ізраїлю на існування та засудив тероризм, в тому числі державний. Все це дало можливість почати мирний процес на Близькому Сході².

У 1992 році під час Мадридської конференції з питань Близького Сходу було оприлюднене перше офіційне звернення Ізраїлю до арабських лідерів, яке містило згоду ізраїльської влади вирішувати проблеми арабських жителів окупованих територій шляхом мирних переговорів з усіма зацікавленими сторонами. Як результат переговорів, у 1993 році була підписана угода Осло-1, закріплено взаємне визнання між Організацією Визволення Палестини та Ізраїлем та створено Тимчасову

Палестинську національну адміністрацію (ПНА). Деякі політологи прирівнюють важливість цього документа для міжнародних відносин до падіння Берлінського муру.

В 1995 році була підписана наступна угода, Осло-2. Просування переговорного процесу було негативно сприйняте екстремістськи налаштованими угрупованнями як серед палестинців, так і серед ізраїльтян. Того ж року було вбито Прем'єр-Міністра І.Рабіна, проте в 1997 ізраїльські війська залишили Хеврон. Подальше виведення військ з території Західного Берегу річки Йордан було уповільнено другою інтифадом, або інтифадом Аль-Акса 2000 року. Протягом другої інтифади з обох сторін загинули тисячі військових та мирних жителів. Палестинська сторона активно використовувала зброю та смертників, ізраїльська – обстріли об'єктів з важкої зброї.

Після терористичних атак 11 вересня 2001 року США активізували свої зусилля щодо боротьби з тероризмом в Ізраїлі, що призвело до суттєвих зрушень в напрямку виконання домовленостей Осло-2. У 2006 році військові та цивільні ізраїльтяни повністю залишили Сектор Газа.

З цього року починається історія існування двох Палестин – Палестинської Адміністрації (ПА) зі столицею в Рамаллі, та Сектору Газа, керованого угрупованням ХАМАС. Після виборів 2006 року почалася боротьба за вплив між більш поміркованою та визнаною світовою спільнотою партією ФАТХ та більш агресивно налаштованим рухом ХАМАС, в результаті якої в 2007 році представників ФАТХу було витіснено з Гази, яка залишилася цілком під владою ХАМАСу.

З метою демонстрації готовності до державотворення на короткий час представники обох партій об'єдналися перед поданням 17 грудня 2014 року заявки на визнання Палестини державою. Після багаторічних переговорів у червні 2014 року було проголошено створення палестинського Уряду національної єдності під проводом Президента М.Аббаса, до якого увійшли представники як ПА, так і ХАМАСу, проте, як і варто було очікувати, такий уряд проіснував недовго – вже 30 листопада прес-секретар ХАМАСу заявив про завершення його шестимісячного терміну існування та початок переговорів щодо наступного уряду. Хоча М.Аббас відкидав такі заяви, це свідчить про відсутність одностайності серед палестинських політичних діячів. З великим ступенем вірогідності причиною суперечок можна назвати фінансове

питання, а саме сподівання ХАМАСУ в обмін на компроміс з Рамаллою отримати мільйонні надходження від міжнародної спільноти на відновлення інфраструктури та інші витрати в Газі, які так і не здійснилися.

ХАМАС, одна з гілок Братів Мусульман, ніколи не був частиною офіційного уряду Палестини, не брав участі у розбудові системи державного управління. Вельми вірогідно, що подібно до «материнської» партії в Єгипті та Тунісі, в разі входження до офіційного уряду представники цього руху не впораються з необхідністю відповідальності за проведення економічної, соціальної політики, приведення лозунгів, на яких вони прийшли до влади, у відповідність до викликів сьогодення. Зокрема, в Палестинській національній хартії 1963 року чітко прописано, що нова нація будуватиметься на основі «свободи віросповідання та вільного доступу до Єрусалиму всім без дискримінації за расовою, мовною або релігійною ознакою». Такі положення ідуть врозрід з позицією ісламістів, провідною тезою яких є боротьба за перемогу ісламу по всьому світу.

В будь-якому разі 30 грудня 2014 року Рада Безпеки ООН відхилила проект резолюції щодо Палестини. Після відхилення проекту резолюції М.Аббас повідомив про початок просування іншого плану – отримати статус учасника якомога більшої кількості міжнародних організацій, зокрема Міжнародного кримінального суду, з метою притягнення Ізраїлю до відповідальності за порушення прав палестинських громадян, поширення інформації щодо ситуації на палестинських територіях та залучення якомога ширшої міжнародної підтримки. В 2012 році за підсумками голосування в ГА ООН Палестині було надано статус держави-спостерігача, що не є членом Організації. Палестина входить до Ліги Арабських Держав та має статус держави в ЮНЕСКО (з 2011 року).

Чи можливе найближчим часом визнання Палестини державою та її приєднання до ООН? Навряд чи.

Останнім часом це питання взагалі дещо відсунуто на другий план, що в принципі є зрозумілим. По-перше, незважаючи на жалюгідне становище великої кількості палестинських біженців, їхню ситуацію не можна порівняти, наприклад, з сирійськими. По-друге, в Палестині відсутня єдність територій, а один з урядів складається з членів організації, визнаної багатьма країнами світу терористичною. По-третє, ситуація, що склалася у

світі у зв'язку з намаганням Росії переділити європейські кордони також відтягує певні політичні ресурси. На додаток, уповільнення економічного зростання змушує керівництво Євросоюзу провести аудит використання палестинською стороною наданої протягом десятиліть допомоги.

До 2000 року більшість палестинців та міжнародна спільнота закривали очі на корумпованість палестинського уряду, який десятиліттями повторював тезу, що «головне просувати переговорний процес». Протягом 1990-х років спостерігався інтенсивний розвиток палестинської економіки як через значні донорські вливання, так і через активну участь палестинського населення в ізраїльській економіці і, як результат, зростання його рівня життя. Після інтифади 2000 року економічні зв'язки обох країн послабилися, що відбилося в першу чергу на добробуті пересічних палестинців. З міркувань безпеки чимало невеликих ізраїльських підприємств було переведено в інші місця, відбулася міграція єврейського населення. Стала очевидною відсутність у палестинців системи державного врядування, здатної відповідати на виклики сьогодення в соціально-економічному житті.

Після смерті Я.Арафата серед його послідовників почалася боротьба за владу, що призвело до зростання корупції та в 2007 році до відокремлення Сектору Газа від Палестинської Адміністрації. Донорські вливання міжнародних організацій, які використовувалися неефективно, не сприяли економічному розвитку територій та зробили палестинську економіку залежною від зовнішньої допомоги. На думку економістів Світового Банку та інших міжнародних організацій, основною причиною цього можна назвати небажання палестинської влади опрацювати «план Б» – тобто визнати, що найближчим часом спірні території навряд чи буде повернуто, а економічні санкції Ізраїлю в тій чи іншій формі продовжуватимуться, особливо в разі порушення терористичними угрупованнями ізраїльського режиму безпеки, і почати розробляти альтернативні програми економічного розвитку, принаймні Західного Берегу, в уже існуючих реаліях. Натомість палестинська влада продовжує використовувати «окупаційну карту» для виправдання власної професійної неспроможності та пасивності.

Більшість іноземних надходжень використовувалася на «латання дір» у бюджеті, а не на фінансування довгострокових інфраструктурних та інших масштабних проектів. Зокрема, американ-

ська фінансова допомога в 2013 році становила 370 млн. дол. США за програмами Фонду економічної підтримки (Economic Support Fund) та 70 млн. дол. США за Міжнародною програмою контролю за наркотиками та підтримки правопорядку (International Narcotics Control and Law Enforcement)³. Допомога ЄС в 2012 році становила 451,7 млн. євро. Водночас, фінансовані програми не призвели до значних змін у відповідних сферах.

В арабській та міжнародній пресі неодноразово повідомлялось про неналежне використання донорської допомоги палестинськими урядовими організаціями, про махінації з гуманітарною допомогою тощо. Так, британська газета Сандей Таймс розмістила статтю, в якій йшлося про «розтринькування» Палестиною 2,64 млрд. дол. США. В 2012 році Палестина (Сектор Газа та Палестинська адміністрація разом) займала 135 сходинку зі 185 країн світу в рейтингу Світового Банку щодо сприятливості для ведення бізнесу. На довершення, проти керівництва Палестини навіть висувалися обвинувачення щодо використання фінансової допомоги західних країн для фінансування організацій, причетних до терористичної діяльності на території Ізраїлю⁴.

Крім відсутності ефективної економічної, фінансової та фіскальної системи, прогресу щодо вирішення питання про визнання Палестини державою заважають також інші проблеми, зокрема питання повернення біженців. Сьогодні, за даними ООН, їх налічується понад 4 мільйони⁵. Палестина не могла б асимілювати таку кількість людей одноразово. Крім того, в разі обміну територіями неодмінно виникне проблема єврейських населених пунктів, які з невеличких поселень розрослися у міста та єврейських біженців. Нарешті, залишається питання Єрусалиму. Як для ізраїльтян, так і для палестинців визнання цього міста столицею з боку міжнародної спільноти є наріжним каменем.

Визнання держави Палестина навряд чи справить позитивний вплив на безпекову ситуацію в регіоні. Натомість є вірогідність, що після такого визнання палестинці, особливо агресивно налаштовані до Ізраїлю, скористаються цим фактом для підбурювання масових заворушень. Навряд чи в найближчі кілька років Палестині вдасться створити діючу систему підтримання безпеки – роботу палестинської поліції поки що важко назвати задовільною та професійною, багато працівників правоохоронних органів мають зв'язки з екстремістами або мали проблеми з законом. Що ж до ство-

рення власної армії або прикордонної служби, то навіть найліберальніші політики мають визнати, що першим завданням такої армії стане прикриття терористичної діяльності на території Ізраїлю або взагалі участь у ній.

До чинників, які можуть сприяти становленню на території Палестини повноцінної держави, можна віднести формування у палестинської молоді самосвідомості, розуміння, що не всі проблеми мають своєю причиною присутність на спірних територіях ізраїльського населення. Зокрема, корупцію, відсутність продуманої фіскальної та економічної політики, внутрішні суперечки між політиками можна здолати лише завдяки внутрішньополітичним діям самого населення. Так, події Арабської весни призвели до появи «руху 15 березня» (за назвою дня – 15 березня 2011 року, коли по території ПА пройшли численні молодіжні акції, учасники яких закликали ФАТХ та ХАМАС до об'єднання). Хоча рух цей проіснував недовго (в активному стані – трохи більше року), головним здобутком стала певна активізація молоді, принаймні тієї її частини, яка прагне змін, та привернення уваги пересічних громадян не лише до звичних тез про необхідність припинення окупації, а й до внутрішньополітичних проблем.

Проголошення в Єгипті Братів Мусульман поза законом та очевидна боротьба єгипетської влади з екстремістами на Синаї, зокрема на кордоні з Газою, дещо послабили позиції ХАМАСу та зменшили можливості контрабанди озброєнь через єгипетську територію. Це може зробити рух більш схильним до співробітництва та компромісу. Хоча, з іншого боку, зберігається підтримка ХАМАСу багатьма країнами, в тому числі Росією. Керівники угруповання неодноразово бували з візитами в Кремлі, РФ досі не визнала ХАМАС терористичною організацією.

Наразі керівництво Палестини намагається знову привернути до палестинського питання увагу світової спільноти, яка зараз прикута скоріше до проблеми Ісламської держави (ISIS). У свою чергу, ізраїльська влада активно пробує довести подібність ХАМАСу до Хезболли та Ісламської держави з метою переключення уваги на необхідність створення регіонального альянсу з метою боротьби з радикальним ісламом.

З урахуванням подій Арабської весни, не вирішеності іранської ядерної проблеми, ситуації в Європі, зокрема збройного конфлікту на Сході України, та в принципі відсутності помітних

зрушень, міжнародна спільнота почала відчувати певну втому від нескінченних переговорів щодо Палестини. Якщо питання обміну територіями та повернення до кордонів 1967 року ще можна назвати складним, особливо в контексті війни в Сирії, нестабільності на Синаї і таке інше, то надання Палестині статусу держави не є таким вже ключовим моментом для безпекової, гуманітарної або економічної ситуації в світі, і тому непоступливість Ізраїлю викликає певне роздратування. Сюди варто додати і тиск мусульманських громад та про-ісламських організацій в країнах Європи, де вони з кожним роком набувають все більшої ваги з огляду на стрімке зростання населення з мусульманським віросповіданням. Важливість якомога скорішого визнання Палестини державою неодноразово підкреслювала у своїх промовах Верховний представник ЄС із закордонних справ та політики безпеки Ф.Могеріні, яка також виступала за більш активну участь Євросоюзу у розбудові палестинської держави в контексті значної фінансової підтримки, яка була надана їй протягом багатьох років.

З іншого боку, зміна позиції Ізраїлю на більш відкриту до співробітництва може вибити землю з-під ніг палестинської сторони, яка не без успіху намагається покласти відповідальність за пробукування переговорного процесу повністю на Ізраїль. Це може продемонструвати іншим країнам – учасникам процесу, що єдине реальне вирішення пов'язаних із визнанням Палестини проблем – шляхом переговорів між двома сторонами. Визнання Палестини державою дасть можливість застосовувати до неї такі ж стандарти в галузі прав людини, як до інших країн.

Нарешті, просування рішення «дві держави для двох народів» за міжнародної підтримки може сприяти послабленню позицій ХАМАСу та відновленню в Секторі Газа впливу Рамалли як офіційно визнаного уряду Палестини.

Питання щодо палестинської державності справляє вплив також на внутрішньополітичну ситуацію всередині самого Ізраїлю, що було яскраво помітно під час останніх виборів до парламенту. В Ізраїлі часто з'являються висловлювання експертів про початок третьої інтифади – інтифади однаків. Ці розмови почалися після низки терористичних нападів протягом 2014 року на ізраїльських громадян, зокрема військовослужбовців, заподіяних поодинокими палестинцями, з використанням холодної або вогнепальної зброї.

Ліві та ліберальні рухи вважають, що повномасштабне повстання зможе довести урядові необхідність повернення окупованих після 1967 року територій. Центристи та «яструби» з безпекової сфери намагаються бути реалістами та не робити занадто швидких заяв, щоб не порушити існуючий хиткий баланс, водночас визнаючи зростання тенденції до насильства серед палестинців. На думку таких політиків, одним із найактуальніших завдань, що стоять перед Ізраїлем сьогодні, є сприяння зміцненню поміркованих цивільних палестинських рухів на противагу ісламістським силам. Праві рухи схильні перебільшувати серйозність ситуації, нагнітати відчуття небезпеки, щоб мати змогу вдаватися до подальших репресивних дій та розширювати ізраїльську присутність на спірних територіях.

Підсумовуючи викладене вище, станом на сьогодні немає підстав вважати, що навіть надання Палестини членства в ООН щось змінить докорінним чином. Позиція основних спонсорів переговорного процесу – ЄС та США – визначатиметься внутрішньополітичною ситуацією в них, зокрема результатами майбутніх виборів американського президента і може кардинально змінитися протягом короткого часу. Особиста неприязнь між ново-

обраним Прем'єр-міністром Ізраїлю Б.Нетаньягу та чинним Президентом США Б.Обамою та вперта і непоступлива позиція Ізраїлю з деяких питань призвели до певного охолодження американсько-ізраїльських відносин, наслідком чого стала нещодавня заява американської сторони про можливість «перегляду позиції США» стосовно резолюції ООН про визнання незалежної палестинської держави⁶. З іншого боку, поки що Палестина не змогла показати себе як єдина країна з розбудованою системою державного врядування та спроможною вести незалежну економічну політику й не допускати насильства на своїй території. У свою чергу, єврейське лобі залишається в Америці достатньо сильним, щоб запобігти повному відстороненню Вашингтона від допомоги Ізраїлю.

Найбільш вірогідний сценарій на сьогодні, на нашу думку, полягатиме у – збереженні статус-кво. Створення повноцінної держави, перш за все, вимагає об'єднання всіх політичних сил Палестини, що є мало вірогідним з огляду на владні та фінансові амбіції Рамалли та Гази. З іншого боку, охолодження у відносинах з США змушуватиме Ізраїль шукати інші можливості віддалити перспективу визнання Палестини державою.

ПОСИЛАННЯ:

¹ Нетаньягу, Биньямин. Место под солнцем. Борьба еврейского народа за обретение независимости, безопасное существование и установление мира – Израиль, 1996.

² A.Goldschmidt, L.Davidson. A Concise History of the Middle East – Westview Press, USA, 2013.

³ Jim Zanotti. U.S. Foreign Aid to the Palestinians. – Congressional Research Service, July 3, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fpc.state.gov/documents/organization/229369.pdf>

⁴ EUROPEAN UNION DIRECT FINANCIAL SUPPORT TO THE PALESTINIAN AUTHORITY, Special Report No 14 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_14/SR13_14_EN.pdf

⁵ The Birth of the Palestinian Refugee Problem, 1947–1949, Cambridge University Press, 1988.

⁶ Rudoren, M.Shearmarch. Israel's Netanyahu Reopens Door to Palestinian State, but White House Is Unimpressed// The New York Times, March 19, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nytimes.com/2015/03/20/world/middleeast/israel-netanyahu-elections-palestinian-state.html?_r=0.

Novitska O.V. International Recognition of Palestine As A State – a Breakthrough in Peace Process or Just Another Stage of Negotiations?/ Diplomatic Academy of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Ukraine.

The author analyses the situation with the recognition of Palestine as a state by the international community by providing arguments and proving the importance of this process for the stability and security in the region as well as with consideration of the humanitarian factor.

Keywords: Israel, Palestine, peace process, recognition, refugees.

Новицкая О.В. Международное признание Государства Палестина – прорыв в мирном процессе или очередной этап переговоров? / Дипломатическая академия Украины при Министерстве иностранных дел Украины.

В статье автор анализирует процесс признания мировым сообществом Палестинского государства. При этом аргументируется и доказывается важность этого процесса как для стабильности и безопасности в регионе, так и с точки зрения реализации гуманитарного фактора.

Ключевые слова: Израиль, Палестина, мирный процесс, признание, беженцы.

Стаття надійшла до редколегії 17.03.2015

Прийнята до друку 25.05.2015