

В.И. Бартнев, Л.Р. Хлебникова

**АМЕРИКАНСКАЯ ПРОГРАММА
«БЛИЖНЕВОСТОЧНОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ
СОТРУДНИЧЕСТВО»: НАУЧНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ
СОДЕЙСТВИЯ МИРНОМУ ПРОЦЕССУ (1978–2022)**

V.I. Bartnev, L.R. Khlebnikova

**THE U.S. MIDDLE EAST REGIONAL COOPERATION
PROGRAM: RESEARCH DIMENSION OF PEACE
PROCESS FACILITATION (1978–2022)**

Аннотация. В статье реконструирована история уникальной программы международной помощи «Ближневосточное региональное сотрудничество» (БРС), инициированной властями США вскоре после заключения — при их прямом участии — Кэмп-Дэвидских соглашений между Израилем и Египтом. Принятая с целью содействовать обеспечению мира в регионе через финансирование совместных исследований израильских и арабских ученых, эта программа реализуется непрерывно почти полвека. Однако отечественные американисты и востоковеды никогда ее предметно не изучали, а немногочисленные зарубежные авторы, интересовавшиеся судьбой инициативы, ограничивались рассмотрением опыта ее реализации в XX столетии. Данная статья призвана восполнить этот пробел в историографии американского посредничества в ближневосточном урегулировании с привлечением комплекса источников, которые охватывают период правления восьми президентов США (от Дж. Картера до Дж. Байдена) и многие из которых впервые вводятся в научный оборот. Обращение к истокам программы БРС и информативным материалам

Владимир Игоревич Бартнев, кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова

Vladimir Igorevich Bartnev, PhD Candidate in History, Associate Professor, Department of International Organizations and World Political Processes, Faculty of World Politics, Lomonosov Moscow State University
vladimir.bartnev@fmp.msu.ru

Луиза Романовна Хлебникова, кандидат исторических наук, доцент кафедры иудаики Института стран Азии и Африки МГУ имени М.В. Ломоносова

Luiza Romanovna Khlebnikova, PhD Candidate in History, Associate Professor, Department of Jewish Studies, Institute for African and Asian Studies, Lomonosov Moscow State University

lkhlebnikova@iass.msu.ru

конгресса США позволило выявить решающую роль американских законодателей в ее запуске и поддержке в последнее десятилетие «холодной войны». Анализ независимых отчетов о ходе реализации программы и свидетельств американских, израильских и арабских ученых помог раскрыть различия в оценках инициативы и вклада «треугольных» проектов в улучшение регионального климата. Установлено, что новый импульс развитию программы придали Мадридская конференция 1991 г. и запуск «процесса Осло» в 1993 г. Улучшение внешней конъюнктуры обусловило переход США от изначальной посреднической модели к финансированию прямых контактов между израильскими и арабскими учеными, акцент на вовлечение палестинцев, рост числа проектов и участников. Однако в XXI в. значение программы БРС в американской политике посредничества на Ближнем Востоке стало неуклонно снижаться. Это явилось следствием как изменения приоритетов на фоне глобальной войны с терроризмом, так и почти полной остановки палестино-израильского мирного урегулирования, которое ни одна из последних четырех американских администраций так и не смогла успешно перезапустить.

Ключевые слова: Ближний Восток, арабо-израильский конфликт, международная помощь, посредничество, научное сотрудничество, конгресс США.

Abstract. The article reconstructs the history of the unique Middle East Regional Cooperation Program (MERC) international aid program, initiated by U.S. authorities shortly after the Camp David Accords between Israel and Egypt that U.S. diplomats helped negotiate. This program, which was designed to promote regional peace through financing research collaboration between Israeli and Arab scholars, has been going on uninterruptedly for almost half a century. However, Russian scholars in both American and Middle Eastern Studies have never substantively examined the MERC Program, the few foreign authors interested in this initiative have limited themselves to reviewing its implementation in the 20th century. This article aims to fill this gap in the historiography of U.S. mediation in the Middle East by drawing on a set of sources that cover the period of eight U.S. presidents (from J. Carter to J. Biden), many of which are being introduced into scholarly circulation for the first time. Exploration of the origins of the MERC Program and the U.S. Congress documents allowed to identify the crucial role of the U.S. legislators in its launch and support during the last decade of the Cold War. An analysis of independent reports on the implementation of the program and the testimonies of American, Israeli and Arab scholars helped reveal the differences in assessments of the initiative and the contribution of “triangular” projects to the improvement of the regional climate. It was found that the 1991 Madrid Conference and the launch of the Oslo peace process in 1993 gave a new impetus to the development of the MERC Program. The improvement in the external situation led to the U.S. transition from the original mediation model to funding direct contacts between Israeli and Arab scholars, an emphasis on the involvement of Palestinians, and an increase in the number of projects and participants. However, the importance of the MERC Program has steadily declined throughout the 21st century. This resulted both from a shift in priorities due to the Global War on Terrorism and from the almost complete halt in the Palestinian-

Israeli peace process, which none of the last four U.S. administrations has been able to relaunch successfully.

Keywords: Middle East, Arab-Israeli conflict, international aid, mediation, science projects, U.S. Congress.

* * *

В ноябре 2022 г. исполнится 45 лет с исторического визита президента Египта Анвара Садата в Иерусалим — визита, который проложил путь к Кэмп-Дэвидским соглашениям. Заключенные благодаря посредничеству США, эти договоренности стали первым значимым результатом в процессе ближневосточного урегулирования и одновременно на полвека сделали Израиль и Египет крупнейшими реципиентами американской помощи. Среди прочего они дали импульс к учреждению под эгидой Агентства США по международному развитию (АМР) совершенно нового формата взаимодействия — программы «Ближневосточное региональное сотрудничество» (БРС — MERC — Middle East Regional Cooperation), призванной способствовать миру в регионе через финансирование совместных исследований израильских и арабских ученых.

Уникальная по замыслу и конфигурации, эта программа реализуется до сих пор. Однако она никогда не становилась объектом изучения отечественных специалистов, несмотря на их внимание и к самим Кэмп-Дэвидским соглашениям, и к последующим стадиям ближневосточного урегулирования¹, так, впрочем, и не приведшим к достижению устойчивого мира в зоне конфликта². Справедливости ради отметим, что и в зарубежной литературе были обнаружены лишь два исследования, посвященные данной программе: отчет о ее реализации, подготовленный в 1998 г. в интересах АМР США К. Кумаром при участии И. Розенталя³, и статья специалистов Калифорнийского университета (Дэвис) Г.Д. Миллера (в начале 1980-х гг. работавшего в Ближневосточном бюро АМР США) и С.Г. Миллер,

¹ См., например: *Сурков Н.Ю.* За кулисами Кэмп-Дэвида. Неизвестные страницы арабо-израильского диалога // *Азия и Африка сегодня*. 2006. №3. С. 65–69; *Звягельская И.Д.* История государства Израиль. М., 2012. С. 207–215; *Гасратян С.М.* Отношения Израиля и Египта в контексте арабо-израильского конфликта // *Вопросы истории*. 2015. № 5. С. 122–138 и др.

² См., например: *Косач Г.Г.* Палестинское квазигосударство и ближневосточная политика // *Вестник МГИМО-Университета*. 2012. № 5. С. 136–143; *Федорченко А.В., Крылов А.В., Морозов В.М.* Государство Палестина: право на будущее. М., 2018; *Звягельская И.Д., Тюкаева Т.И.* Палестинская проблема в контексте меняющегося баланса сил // *Пути к миру и безопасности*. 2021. № 2(61). С. 80–95 и др.

³ *Kumar K., Rosenthal I.* Scientific Cooperation and Peace Building — A Case Study of USAID's Middle East Regional Cooperation Program // *U.S. Agency for International Development: Center for Development Information and Evaluation*, 1998.

опубликованная в 2010 г.⁴ Однако и первый материал, и второй описывают историю программы БРС лишь в XX в.

В предлагаемой статье рассмотрен весь период реализации инициативы с использованием комплекса источников, в большинстве своем впервые вводимых в научный оборот, и тем самым восполнен пробел в историографии американского посредничества в ближневосточном урегулировании. Обращение к теме представляется вдвойне актуальным на фоне заключения Израилем в 2020 г. — вновь при непосредственной помощи Белого дома — «Соглашений Авраама» с ОАЭ, Бахрейном и Марокко.

* * *

Программа БРС была задумана с целью подкрепить Кэмп-Дэвидские договоренности (1978), которые подразумевали не только признание Египтом права Израиля на существование в обмен на возвращение Синайского полуострова и заключение мира, но и налаживание сотрудничества двух стран в различных областях. Формально инициатива запуска программы исходила от конгресса США. Уже в июне 1978 г. конгрессмен еврейского происхождения Генри Ваксман, демократ из Калифорнии, активный сторонник Израиля внес в палату представителей проект Закона о международной помощи в области безопасности 1979 г. важную поправку. Она гласила: «Конгресс считает, что программы, которые акцентируют укрепление регионального сотрудничества в сфере содействия развитию или регионального научно-технологического сотрудничества между Израилем и его арабскими соседями, могут внести важный вклад в укрепление взаимопонимания, которое станет основой для нерушимого мира на Ближнем Востоке...»⁵. На финансирование такого рода программ предполагалось выделять не менее 5 млн долл. в год.

Параллельно АМР США (в лице Офиса научно-технического сотрудничества) начало готовиться к работе в этом направлении. В ноябре 1978 г. Университету Джорджа Вашингтона был сделан заказ на проведение интервью ученых и чиновников в Египте, Израиле и Иордании и разработку рекомендаций по содействию участию этих

⁴ Miller G.D., Miller S.G. Middle East Regional Cooperation: A Thirty-Year Assessment, 14.10.2010. — URL: <https://www.foreignpolicyjournal.com/2010/10/14/middle-east-regional-cooperation-a-thirty-year-assessment/view-all/> (дата обращения: 10.06.2022)

⁵ International Security Assistance Act of 1978. Pub. L. 95–384. Sep. 26, 1978. 92 Stat. 730 — URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-92/pdf/STATUTE-92-Pg730.pdf> (дата обращения: 10.06.2022)

стран в совместных проектах — преимущественно научно-технических и нацеленных на решение региональных проблем⁶. Кроме того, своими силами АМР США оценило целесообразность сотрудничества в сфере общественных наук и пришло к выводу, что оно может быть «политически чувствительным», и рекомендовало принимать решения о запуске таких проектов специальной комиссией из представителей сотрудничающих сторон⁷.

Через год в Специальный закон о международной помощи в области безопасности 1979 г., посвященный финансированию обеспечения мира на Ближнем Востоке, была включена отдельная статья (8а) «Планирование трехстороннего научно-технического сотрудничества между Египтом, Израилем и США». В ней говорилось: «Конгресс считает, что для дальнейшего укрепления архитектуры мира на Ближнем Востоке США должны быть готовы участвовать, *когда придет подходящее время* (курсив наш. — В.Б., Л.Х.), в проектах трехстороннего научно-технического сотрудничества между Израилем, Египтом и США — в частности, в таких сферах, как сельское хозяйство, здравоохранение, энергетика, защита окружающей среды, образование, водоснабжение». Президенту поручалось разработать план участия американских государственных и негосударственных учреждений в реализации таких проектов и представить его в конгресс в течение года⁸.

При Дж. Картере запуск программы, впрочем, так и не состоялся. Его администрация не стала запрашивать средства на 1980 финансовый год, полагая, что серьезные обязательства имеет смысл принимать только после подключения к мирному процессу других арабских стран. Сенаторы же считали, что санкционирование выделения таких средств могло как раз послать нужный сигнал другим государствам, но на специальных слушаниях помощник администратора АМР США по делам Ближнего Востока Джозеф С. Уилер заявил, что Агентство не хотело включать в проект бюджета ничего, что не подразумевало бы имплементации в новом финансовом году⁹.

В итоге программа начала реализовываться уже при Р. Рейгане. Ст. 532b (2) Закона о международном содействии в обеспечении

⁶ См.: Miller G.D., Miller S.G. Op. cit.

⁷ Ibidem.

⁸ Special International Security Assistance Act of 1979. Pub. L. 96–35—July 20, 1979. 93 Stat. 79. — URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-93/pdf/STATUTE-93-Pg89.pdf> (дата обращения: 10.06.2022)

⁹ U.S. Congress – Senate. Hearing before the Committee on Foreign Relations. On S.584 to Amend the Foreign Assistance Act of 1961 and the Arms Export Control Act, and For Other Purposes. March 2, 1979. April 5, 1979. 96th Congress, 1st Sess. Washington, DC: U.S. GPO. P. 162.

безопасности и развития 1981 г.¹⁰, по сути, повторяла текст закона 1979 г., за двумя важными исключениями: 1) вместо «треугольного» сотрудничества Египта, Израиля и США речь шла о том, что «США должны финансировать *и при необходимости участвовать* в совместных проектах научно-технического сотрудничества с участием Израиля, Египта и *других заинтересованных стран Ближнего Востока* (курсив наш. — В.Б, Л.Х.); 2) в список областей сотрудничества были включены также общественные науки¹¹. При этом из круга стран-партнеров исключалась Сирия, которая вошла (наряду с Алжиром, Ливией и Народно-Демократической Республикой Йемен и Организацией Освобождения Палестины (ООП)) в Национальный фронт стойкости и противодействия, учрежденный сразу после визита А. Садата в Иерусалим в 1977 г., и разорвала отношения с Египтом после заключения Кэмп-Дэвидских соглашений. Что касается финансирования, то на 1982 и 1983 фин. годы конгресс разрешил выделять по 4 млн долл.

Несмотря на формальное расширение географического охвата новой программы, с 1979 по 1992 фин. год в большинстве проектов участвовали представители только двух стран — Египта и Израиля. Средства научным коллективам выделялись безвозмездно, но поступали через американские организации — правительственные учреждения (Национальные институты здравоохранения, Министерство сельского хозяйства, Геологическую службу США и др.); ведущие вузы (Гарвардский университет, Виргинский политехнический институт и др.), а также некоммерческие организации. Посредники получали процент за свои услуги (в ряде случаев — до 1/3 от суммы)¹².

Вовлечение американских организаций, как пишут К. Кумар и И. Розенталь, было политической необходимостью. Антиизраильские настроения в Египте в 1980-е гг. были крайне сильны, и египетские научные и образовательные учреждения не были готовы сотрудничать с израильскими организациями напрямую, поэтому заключались двусторонние соглашения с американским контрагентом, который организовывал весь процесс взаимодействия. По данным К. Кумара, это позволяло «защитить отдельных ученых и организации от экстремистов»¹³. При этом египетские ученые регу-

¹⁰ International Security and Development Cooperation Act of 1981. Pub. L. 97–113. Dec. 29, 1981. 95 Stat. 1519. — URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-95/pdf/STATUTE-95-Pg1519.pdf> (дата обращения: 10.06.2022)

¹¹ Ibidem.

¹² См. Kumar K. Rosenthal I. Op. cit. P. 6.

¹³ Ibid. P. 19.

лярно сталкивались со сложностями в получении виз, приглашении израильских коллег и обмене данными с ними¹⁴. Так, египетскому профессору Махмуду Махфузу пришлось лично убеждать лидера Египта А. Садата одобрить один совместный проект с Израилем в сфере здравоохранения, и получилось это только благодаря трехстороннему формату сотрудничества¹⁵.

На начальном этапе арабо-израильское научно-техническое сотрудничество продвигалось узкой группой лиц и организаций в обеих странах, которые не побоялись «подвергнуть себя политическому риску участия в программе»¹⁶, и правительственные учреждения в обеих странах обеспечивали только поддержку “in-kind” (товарами и услугами)¹⁷. Это подтверждают и израильские ученые А. Кейнан и Д. Шохам, писавшие, что власти и Израиля, и Египта на деле были заинтересованы в проектах только в двух областях — сельском хозяйстве и здравоохранении¹⁸. Г.Д. и С.Г. Миллеры подчеркивают, что ученые из трех стран преследовали разные мотивы: если египтяне стремились обрести опыт и укрепить научно-технический потенциал своей страны, то израильтяне и американцы — в первую очередь, «расширить свои исследования на неизвестные географические области и увеличить собственные публикационные возможности»¹⁹.

Важно отметить, что с финансированием программы в 1980-е гг. возникали сложности. Так, например, в 1986 фин. году АМР США, в условиях общего секвестирования бюджета международной помощи, пришлось сократить объем запрашиваемых средств вдвое — с 5,8 млн долл. до 2,9 млн долл., в том числе и из-за отсутствия приемлемых заявок. Это беспокоило подкомитет по делам Европы и Ближнего Востока комитета по иностранным делам палаты представителей, в составе которого было много законодателей еврейского происхождения. Конгрессмены направили письмо администратору АМР США П. Макферсону и госсекретарю Дж. Шульцу с обоснова-

¹⁴ Ibid. P. 26–27.

¹⁵ *Keynan A., Shoham D. Scientific Cooperation in Agriculture and Medical Research as a Means for Normalizing Relations between Egypt and Israel. 1998. Scientific Cooperation, State Conflict: The Roles of Scientists in Mitigating International Discord.* № 866. P. 185.

¹⁶ U.S. Congress — House of Representatives. Foreign Assistance Legislation for Fiscal Year 1994 (Part 2): Economic and Military Aid Programs in Europe and the Middle East. Hearings before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs. April 28 and May 11, 1993. 103th Congress, 1st Sess. Washington, DC: US GPO, 1993. P. 279.

¹⁷ Ibid. P. 284.

¹⁸ *Keynan A., Shoham D. Op. cit.* P. 185.

¹⁹ *Miller G.D., Miller S.G. Op. cit.*

нием значимости программы и ее финансирования в полном объеме. В нем, в частности, было сказано: «После 30 лет полного разрыва научных связей между Египтом и Израилем данная программа свела вместе около 1000 ученых из обеих стран, многих из которых связали теплые личные взаимоотношения. Это как раз тот прогресс, на котором основывается настоящий мир. В отличие от мирного договора, он никогда не будет подорван или денонсирован...»²⁰.

В письме приводилось пять причин особой важности программы: 1) ее роль в демонстрации колоссальных выгод сотрудничества между Египтом и Израилем; 2) уникальность как единственного компонента американской помощи Израилю и Египту, «нацеленного на укрепление фундамента мира в долгосрочной перспективе»; 3) микроскопичность финансового обеспечения в сравнении с общим объемом помощи США двум странам (0,1%); 4) интерес ученых из других умеренных арабских стран к участию в проектах; 5) потенциал программы в качестве модели для других регионов». Конгрессмены требовали от руководителей АМР США и госдепартамента обосновать сокращение финансирования и угрожали «маркировать» ассигнования, что обязало бы администрацию выделить средства в фиксированном объеме. Тем же подкомитетом в мае 1986 г. были проведены слушания, посвященные программе БРС²¹. В них принял участие идейный вдохновитель программы Г. Ваксман, администратор программы в АМР США Дж. Каменс, а также израильские и египетские ученые — участники поддержанных проектов. Г. Ваксман характеризовал инициативу как выдающийся успех, но признавал: о программе мало знают в странах-партнерах, что расценивалось и им, и председательствовавшим на слушаниях Т. Лантошом как упущение, требующее исправления²².

Упомянутые слушания сыграли огромную роль в судьбе программы, продемонстрировав заинтересованность американских законодателей в ее реализации. Составители большого независимого обзора БРС, подготовленного в декабре 1990 г., также пришли к выводу о необходимости ее продолжения. Они охарактеризовали программу как «знаменательную историю успеха», подчеркнув важность установления профессиональных и личных дружеских контактов, но рекомендовали особо не рекламировать ее — для минимизации

²⁰ Letter from Henry A. Waxman, Benjamin A. Gilman and other Members of Congress to Peter McPherson, USAID Administrator. April 7, 1986.

²¹ U.S. Congress — House of Representatives. Middle East Regional Cooperation Programs. Hearing before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs. May 6, 1986. 99th Congress, 2nd Sess. Washington, DC: U.S. GPO, 1988.

²² Ibid. P. 2–6.

риска искажения сути инициативы в прессе, признавая ее «политическую чувствительность»²³.

По результатам этого обзора объем ассигнований на программу был увеличен до 7 млн долл. в год, что было крайне своевременным ввиду начала нового раунда продвижения мирного процесса.

* * *

Мадридская конференция 1991 г. стала значимым рубежом в истории программы БРС. Она усилила акцент на социально-экономических факторах достижения устойчивого мира в регионе, что получило отражение и в рамках многосторонних рабочих групп по отдельным направлениям (контроль над вооружениями и региональная безопасность, экономическое сотрудничество и развитие, водные ресурсы, защита окружающей среды, проблема беженцев), работу которых стали финансово поддерживать и США. Конференция в Мадриде дала импульс и к расширению географического охвата программы БРС. В 1992 фин. году впервые была поддержана заявка с участием представителей Марокко, а через год — подлинно прорывной проект с участием ученых Израиля и сразу пяти арабских стран (Египта, Иордании, Ливана, Марокко и Туниса). Представители АМР США сообщали и об интересе к участию в программе представителей Йемена, а также Турции²⁴.

Еще активнее масштабирование программы пошло после старта «процесса Осло» в 1993 г. («Осло 1»), обмена Израиля и ООП письмами о взаимном признании, а также заключения в октябре 1994 г. израильско-иорданского мирного договора, охватившего в том числе и вопросы экономического развития и использования ресурсов. Наконец, в сентябре 1995 г. было заключено Временное палестино-израильское соглашение по Западному берегу Иордана и Сектору Газа, которое привело к созданию Палестинской национальной администрации (ПНА) и также затронуло вопросы экономического сотрудничества, водопользования и т.д.

На этом фоне заявки на получение грантов по БРС стали активнее подавать ученые как из Иордании, Ливана, Марокко, Туниса, так и из Палестины²⁵. Госдепартамент при этом делал вполне прозрачные намеки, что приоритет будет отдаваться тем заявкам, которые

²³ U.S. Congress — House of Representatives. Foreign Assistance Legislation for Fiscal Year 1994 (Part 2): Economic and Military Aid Programs in Europe and the Middle East. Hearings before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs. April, 28 and May 11, 1993. 103th Congress, 1st Sess. Washington, DC: US GPO, 1993. P. 283.

²⁴ Ibid. P. 280.

²⁵ Kumar K., Rosenthal I. Op. cit. P. 4.

включают Палестинские территории²⁶. Так, например, из 7 млн долл., ассигнованных на программу на 1994 фин. год, на такие проекты было зарезервировано 2 млн долл.²⁷

Администрация У. Клинтона, игравшая ключевую роль в продвижении мирного процесса, всячески подчеркивала важность программы. В 1994 г. в письменных ответах конгрессу представители АМР США называли БРС «подходящей моделью сотрудничества на Ближнем Востоке»²⁸, хотя и не считали нужным запрашивать финансирование сверх 7 млн долл.²⁹ В 1995 г. в обосновании соответствующей части бюджета перед конгрессом говорилось: «Программа БРС содействует укреплению арабо-израильских связей через демонстрацию того, что мирное сотрудничество в решении общих экономических и социальных проблем может принести осязаемые дивиденды его участникам... Большинство мероприятий... дополняют и поддерживают, но не дублируют мероприятия в рамках многостороннего мирного процесса»³⁰. Спустя 5 лет в документах, сопровождавших проект бюджета на 2001 фин. год, энтузиазм сохранялся: «Продолжение решительной поддержки программы БРС со стороны США необходимо для продвижения широкого израильско-арабского сотрудничества и укрепления мира “на земле” по мере того, как мирный процесс продвигается вперед»³¹.

В этом плане представляют интерес данные, собранные П. Ша-мом, — сотрудником Научно-исследовательского института содействия мира имени Г. Трумэна Еврейского университета в Иерусалиме (Института Трумэна). Он подсчитал, что из 195 арабо-израильских

²⁶ Testimony of Neal M. Sher, Executive Director, AIPAC before the House International Affairs Committee, April 5, 1995 // U.S. Congress. House of Representatives. 104th Hearings before the Committee on International Relations. American Overseas Interests Act: Private witnesses (Part 2). April 4 and 5, 1995. Congress, 1st sess. Washington, DC: U.S. GPO, 1996. P. 140.

²⁷ Statement of Daniel C. Kurtzer, Deputy Assistant Secretary of State, Bureau of Near Eastern Affairs before the Subcommittee on Europe and the Middle East, House Foreign Affairs Committee, April 13, 1994 // U.S. Congress. House of Representatives. Hearings before the Committee on Foreign Affairs. Rewrite of the Foreign Assistance Act of 1961 and Fiscal Year 1995 Foreign Assistance Request (Part 2). March 16, 24, and April 13, 1994. 103th Congress, 2nd sess. Washington, DC: U.S. GPO, 1994. P. 458.

²⁸ U.S. Congress — House of Representatives. Developments in the Middle East. Hearings before the Committee on Foreign Affairs. March 1, 1994. 103th Congress, 2nd sess. Washington, DC: U.S. GPO, March 1994. P. 70.

²⁹ Ibid. P. 71.

³⁰ U.S. Congress — House of Representatives. Middle East Overview and U.S. Assistance to the Palestinians. Hearings before the Committee on Foreign Affairs. April 6, 1995. 104th Congress, 2nd sess. Washington, DC: U.S. GPO, 1995. P. 40.

³¹ U.S. Department of State — Office of the Secretary of State Resources, Plans and Policy. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Fiscal Year 2001. Washington, DC, 2000. P. 470.

научных проектов, реализованных в период с 1995 по 1999 г., 31 был профинансирован США через БРС, тогда как через Американский институт мира — только 4. Как заявил в интервью глава отдела международных отношений Израильской академии наук Б. Лапидот, хотя европейские доноры поддерживали большее число проектов (106, по данным П. Шама), объемы финансирования через БРС смещали баланс в пользу США и израильско-египетских проектов³². И это не случайно, ведь именно США способствовали заключению мирных договоров и выступали их гарантом. П. Шам также отмечал, что именно американские проекты были нацелены на поддержание мира между сторонами и прямое сотрудничество между израильтянами и палестинцами, — в отличие от европейских, которые предполагали включение университетов Старого Света.

В 1990-х гг. исполнителями проектов в области общественных наук и образования со стороны Израиля были Институт Трумэна и учрежденный в 1998 г. Израильско-палестинский центр исследований и информации, фокусирувавшийся на содействии диалогу между израильтянами и палестинцами. По мнению П. Шама, на фоне процесса Осло, пусть и не приведшего стороны к миру, израильтяне считали, что совместные проекты с арабскими странами вносят вклад в мирный процесс.

И тем не менее правительству США приходилось все более подробно обосновывать целесообразность финансирования программы параллельно с поддержкой деятельности многосторонних рабочих групп. Администрация У. Клинтона подчеркивала, что проекты БРС позволяют привлечь гораздо более широкий спектр групп и организаций и обеспечить их взаимодействие в менее формальной обстановке³³. После таких утверждений несколько страным выглядело решение администрации в 2000 г. запросить на БРС на 2001 фин. год не 7, а 5 млн долл.

Конгресс же, в котором начиная с 1995 г. преобладали республиканцы, впрочем, и не думал закрывать программу или снижать ее финансирование. В опроснике, составленном аппаратом комитета по иностранным делам палаты представителей, говорилось: «Небольшие инвестиции в программу БРС сыграли ключевую роль в укреплении научно-технического сотрудничества между Израилем

³² Israel Academy of Sciences and Humanities. Promoting Regional Cooperation in S&T. An interview with Bob Lapidot. — URL: <https://www.academy.ac.il/System-Files/20648.pdf> (дата обращения: 10.06.2022)

³³ U.S. Department of State — Office of the Secretary of State Resources, Plans and Policy. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Fiscal Year 2001. Washington, DC, 2000. P. 470.

и арабскими странами. Программа служит ярким примером того позитивного влияния, которое может оказать мирный процесс на регион [Ближнего Востока]»³⁴. Вполне благожелательным был и настрой сенаторов, выражавших готовность продолжать финансировать БРС в полном объеме и поддержавших решение администрации ограничить финансирование проектов суммой в 3 млн долл. (при сроке реализации не более 3 лет) — «для стимулирования расширения числа партнерств и достижения тем самым максимального эффекта»³⁵. При этом конгрессмены не стеснялись лоббировать конкретные проекты, в которых были заинтересованы те или иные представители диаспоры. Так, в 2000 г. госдепартаменту и АМР США прямо рекомендовалось поддержать выделение 1 млн долл. на проект Института исследований пустыни имени Блаустейна в Израиле по изучению перенесения загрязняющих веществ подземными водами в регионе и выражалась поддержка новым проектам арабской неправительственной организации в Израиле «Общество Галилеи»³⁶.

Американские власти играли ключевую роль в утверждении проектов-победителей. В то же время АМР США как распорядитель средств не влияло на их реализацию. Взаимодействие с курирующей программу структурой в штаб-квартире в Вашингтоне, равно как и с представительствами АМР на местах, было минимальным³⁷. Более того, в 1998 г. АМР договорилось с госдепартаментом о трансфере средств в Бюро по делам Ближнего Востока, и ответственность за администрирование грантов была возложена на сотрудников посольства США в Тель-Авиве³⁸. Роль же Агентства свелась к разработке конкурсной документации, отбору проектов и перечислению средств посредническим организациям.

Критерии, на основе которых отбирались проекты, подвергались пересмотру. Изначально акцент делался на качестве научной составляющей и соответствии тематическим приоритетам. Фи-

³⁴ U.S. Congress — House of Representatives. Hearing before the Committee on International Relations. Middle East Overview and U.S. Assistance to the Palestinians. April 6, 1995. 104th Congress, 2nd sess. Washington, DC: U.S. GPO, 1995. P. 40.

³⁵ U.S. Congress — Senate. Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Bill, 1999. Report 105–255. July 21, 1998. 105th Congress, 2nd sess. Washington, DC: U.S. GPO, 1998. P. 26.

³⁶ U.S. Congress — House of Representatives. Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Bill, 2002. Report 107–142. July 17, 2001. 107th Congress, 1st sess. Washington, DC: U.S. GPO, 2001. P. 43.

³⁷ Kumar K., Rosenthal I. Op. cit. P. 6.

³⁸ U.S. Department of State — Broadcasting Board of Governors — Office of Inspector General. Inspection of Embassy Tel Aviv, Israel, 2017. — URL: https://www.stateoig.gov/system/files/isp-i-17-20_1.pdf (дата обращения: 11.06.2022)

нансирюемые проекты имели и элемент технического содействия и укрепления потенциала исследовательских организаций в странах-партнерах³⁹. Акцент непосредственно на вкладе в мирный процесс долгое время был минимален. Однако на фоне старта процесса Осло ситуация изменилась. В 1994 г. были разработаны новые критерии для оценки проектов, подаваемых на конкурс, и первым среди них шла «заметность проекта и его потенциальное воздействие на ближневосточный процесс». Еще одним критерием был вклад в социально-экономическое развитие региона Ближнего Востока в целом (а не только конкретного партнера из числа арабских стран)⁴⁰. В 1998 г. была внедрена научная экспертиза «полнотекстовых» конкурсных заявок с привлечением Национальной академии наук США⁴¹. Кроме того, правительство США отказалось от администрирования проектов американскими организациями в пользу прямого взаимодействия арабских и израильских ученых⁴², что стало возможным благодаря снижению уровня взаимной подозрительности.

К 1997 г. в рамках программы БРС было профинансировано 28 проектов на общую сумму 73 млн долл. При этом средний размер грантов за 1990-е гг. снизился: если в первые годы он составлял порядка 5–7 млн долл., то через 10 лет — 0,5 млн долл.⁴³ При этом прослеживались явные изменения в распределении средств между секторами. Если на первых порах большая их часть шла в сектора сельского хозяйства, аквакультуры, скотоводства (почти 60%), то уже в 1990-е гг. на первый план вышли вопросы защиты окружающей среды, водоснабжения, а также миростроительства. Особую важность сохраняли программы в области здравоохранения, в частности борьбы с раком и рядом инфекционных заболеваний⁴⁴. В конгрессе США, в свою очередь, особое внимание уделялось проблемам водопользования и дефицита водных ресурсов⁴⁵. Что касается миро-

³⁹ Kumar K., Rosenthal I. Op. cit. P. 1.

⁴⁰ Ibid. P. 5.

⁴¹ U.S. Agency for International Development (USAID. Budget Justification to the Congress. Fiscal Year 2004. Annex V: Central Programs. Washington, DC: U.S. GPO, 2003. P. 132–133.

⁴² Anthis N. The Middle East Regional Cooperation (MERC) Program. Presentation at the USAID Middle East Research Partnerships Forum. Amman, Jordan. 13 March 2016. — URL: https://sites.nationalacademies.org/cs/groups/pgasite/documents/webpage/pga_171396.pdf (дата обращения: 11.06.2022). P. 5.

⁴³ Kumar K., Rosenthal I. Op. cit. P. 6–7.

⁴⁴ U.S. Department of State — Office of the Secretary of State Resources, Plans and Policy. Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Fiscal Year 2001. Washington, DC, 2000. P. 470.

⁴⁵ U.S. Congress — House of Representatives. Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Bill, 2002. Report 107–142. July 17, 2001. 107th Congress, 1st sess. Washington, DC: U.S. GPO, 2001. P. 43.

строительства, то здесь выделялись проекты «ЭкоМир», нацеленный на укрепление институционального потенциала в экологическом секторе, а также «Образование ради мира», призванный способствовать снижению конфликтности через образовательные программы.

При том большом внимании, которое правительство США уделяло программе БРС в обоснованиях бюджета перед конгрессом в 1990-е гг., вполне закономерно, что в АМР США возникло желание обобщить опыт ее реализации в новых региональных условиях. Такая оценка была проведена специалистом Центра информации и оценок содействия развитию Агентства К. Кумаром вместе с И. Розенталем. В итоговом отчете указывалось, что ни органы государственной власти США, ни ближневосточные, ни американские учреждения по сути не оценивали результативность программы именно с точки зрения ее вклада в обеспечение мира. С одной стороны, поскольку никто не хотел дополнительно акцентировать наличие политической составляющей в программе⁴⁶, а с другой — потому что измерить этот вклад было крайне сложно.

Проведя многочисленные интервью, К. Кумар и И. Розенталь пришли к следующим выводам. С одной стороны, абсолютное большинство участников научных проектов не было вовлечено в политическую деятельность, и степень их влияния на внешнеполитический курс своих стран было минимальной. Тем не менее позитивный эффект программы имел место и проявлял себя, по меньшей мере, в трех измерениях.

Во-первых, в содействии развитию профессиональных и личных отношений между участниками, которые помогали разрушать стереотипы, — ведь для многих египетских и израильских ученых участие в конференциях и семинарах, организованных в рамках проектов БРС, было «первой возможностью встретиться друг с другом в мирной обстановке»⁴⁷. Во-вторых, в установлении и развитии связей между рядом университетов и исследовательских институтов (в первую очередь, египетских и израильских), которые потом самостоятельно могли расширять сотрудничество. В-третьих, в получении зримых научных и экономических дивидендов, особенно в сфере сельского хозяйства, которые способствовали, среди прочего, формированию влиятельных групп интересов, заинтересованных в развитии научно-технического сотрудничества, «а значит, и в мирном процессе»⁴⁸. В числе прямых бенефициаров составители отчета для

⁴⁶ Kumar K., Rosenthal I. Op. cit. P. 17.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibid. P. 25.

АМР США называли, в частности, представителей Министерства сельского хозяйства Египта⁴⁹.

Опыт реализации программы в XX в. позитивно оценивался и американскими учеными. Так, например, доцент Университета Джорджа Вашингтона Даля Дасса Кайе считала ее одним из немногих успешных примеров арабо-израильского сотрудничества в вопросах водоснабжения и защиты окружающей среды⁵⁰. Опыт первых двух десятилетий реализации программы позволял надеяться на то, что ее релевантность будет только увеличиваться. Однако судьба БРС в XXI в. в ряду причин оказалась не столь однозначной.

* * *

Республиканская администрация Дж. Буша-младшего, пришедшая к власти в 2001 г., сохраняла веру в потенциал программы БРС, хотя теракты 11 сентября радикальным образом изменили рейтинг ее внешнеполитических приоритетов.

Если администрация У. Клинтона уделяла большое внимание продвижению мира между израильянами и палестинцами и даже пыталась провести израильско-сирийские переговоры, то Дж. Буш-мл. и его команда первоначально не включали мирное урегулирование в число ключевых задач⁵¹. Однако новые императивы, в том числе логика борьбы с терроризмом, необходимость активизации дипломатических усилий на фоне военных кампаний в Афганистане и Ираке, а также Вторая палестинская интифада вынудили Белый дом вновь выступить в роли модератора в палестино-израильском конфликте, и программа БРС сохраняла символическое значение в качестве инструмента содействия такому посредничеству.

Неслучайно при Дж. Буше-мл. дальнейшее распространение получила практика реализации проектов на средства грантов по программе БРС либо без всякого участия американских организаций, либо с их участием в качестве провайдеров исключительно технического содействия, но без осуществления административных функций⁵². Ключевую роль в принятии решений по присуждению грантов (за исключением грантов, направляемых по каналам других правительственных учреждений в США и проектов с объемом

⁴⁹ В их числе стоит назвать, например, главу Министерства с 1982 по 2004 г. Юсефа Вали, активно продвигавшего сотрудничество по линии БРС. Проекты же в области здравоохранения, в 1990-е гг. не имевшие такого патронажа, были куда менее результативными (*Keynan A., Shoham D. Op. cit. P. 198*).

⁵⁰ *Kaye D. Beyond the Handshake Multilateral Cooperation in the Arab-Israeli Peace Process 1991–1996. New York, 2001. P. 42.*

⁵¹ *Ross D., Makovsky D. Myths, illusions, and peace. Finding a New Direction for America in the Middle East. New York, 2009. P. 105.*

⁵² *Anthi N. Op. cit. P. 5.*

финансирования свыше 1 млн долл.) стало играть посольство США в Тель-Авиве. При этом в роли грантополучателей стали чаще выступать израильские университеты и исследовательские институты, как государственные, так и частные⁵³.

Такой подход — одновременно с сохранением ограничений по максимальному объему финансирования проектов в 3 млн долл. и поощрением коллективов, запрашивавших меньший объем средств⁵⁴, — обеспечил рост количества проектов: уже в 2003 г. их число превысило 30, а к 2006 г. достигло 40, что в три раза превышало показатели конца 1990-х гг. В 2008 г. было подано рекордное число заявок — 103⁵⁵. К 2010 г. общий объем финансирования программы с момента запуска составил 94 млн долл., из которых около половины средств было предоставлено израильским организациям⁵⁶.

Секторальные приоритеты остались, в сущности, теми же — сельское хозяйство, здравоохранение, водоснабжение. Новизной отличались разве что два проекта, оценивавшие степень наркозависимости среди молодежи в Израиле, Египте и Секторе Газа⁵⁷. Среди многосторонних проектов можно упомянуть совместные израильско-иорданско-палестинские экологические исследования в бассейне реки Иордан, проекты по разработке технологий очистки сточных вод, реализованные Египтом, Израилем и ПНА, а также региональный проект по защите птиц, в котором приняли участие также ученые из Греции, Кипра и Турции.

Непосредственные участники поддерживаемых программой БРС проектов, в том числе и израильцы, по-прежнему оценивали ее весьма высоко. Так, например, в 2007 г., в момент, когда госдепартамент впервые за долгое время не запросил финансирование на БРС, С. Кувин, израильский исследователь тропических болезней, написал статью в “The Jerusalem Post”, где призвал сохранить «научный мирный план», а перспективу прекращения ассигнований назвал «подлинным научным и политическим кошмаром для арабских и израильских ученых, врачей и работников здравоохранения на Ближнем Востоке»⁵⁸.

⁵³ U.S. Agency for International Development (USAID). Budget Justification to the Congress. Fiscal Year 2004. Annex V: Central Programs. Washington, DC: U.S. GPO, 2003. P. 132–133.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ *Anthi N.* Op. cit. P. 5.

⁵⁶ *Clyde M.R.* Israel: US Foreign Assistance // *The Middle East in Turmoil*. Vol. 1 / Ed by John V. Canfield. New York, 2001. P. 47.

⁵⁷ U.S. Department of State. Congressional Budget Justification: Foreign Operations. Fiscal Year 2007. Washington, DC: U.S. GPO, 2006. P. 485.

⁵⁸ *Kuvin S.* Save the ‘Science Peace Plan’. 20.06.2007. — URL: <https://www.jpost.com/opinion/op-ed-contributors/save-the-science-peace-plan> (дата обращения: 11.06.2022)

Однако интерес к реализации таких совместных проектов (равно как и их политический эффект в плане вклада в мирный процесс) в этот период уже не мог быть таким большим, как в 1990-е гг. на фоне развития «процесса Осло», когда идеи мира и сосуществования находили отклик в обоих обществах (за исключением радикальных их сегментов)⁵⁹. Среди палестинцев четко обозначился тренд на «анти-нормализацию»⁶⁰, проявлявшийся в том числе в сознательном отказе от развития научных связей с Израилем. К тому же была объективно ограничена их свобода передвижения⁶¹. В израильском обществе идеи заключения мира с палестинцами также стали утрачивать популярность. Всё это исключало возможность запуска прорывных совместных проектов. Эксперты обращали внимание и на то, что программы, подобные БРС, хотя и содействовали расширению научного сотрудничества, не обязательно вносили долговременный вклад в укрепление мира в регионе, поскольку сотрудничество обычно прекращалось после исчерпания грантового финансирования, а отдельные успешные ученые продолжали карьеру вне региона⁶².

Указанные негативные тенденции получили развитие в следующем десятилетии, несмотря на попытки новой демократической администрации США во главе с Б. Обамой обернуть их вспять.

Б. Обама пришел к власти с намерением пересмотреть политику республиканцев на Ближнем и Среднем Востоке, в том числе и в вопросе палестино-израильского урегулирования, и его команда с первых дней активно вовлеклась в продвижение мира. Однако в связи с разным видением конфликта, а также методов урегулирования «иранской проблемы», в отношениях США и Израиля разразился кризис, усугублявшийся личной неприязнью между Б. Обамой и Б. Нетаньяху.

Тем не менее, правительство США продолжило запрашивать финансирование на БРС (хотя на 2010 фин. год запрос составил лишь 3 млн долл.). Портфель проектов не уменьшился, благодаря очередному снижению лимита финансирования проекта втрое —

⁵⁹ *Seitz C.* Tracking Palestinian Public Support over 20 Years of the Oslo Agreements // Jerusalem Media and Communications Centre. November 2013.

⁶⁰ *Salem W.* The Anti-Normalization Discourse in the Context of Israeli-Palestinian Peace-Building // Palestine-Israel Journal. 2005. Vol. 12. N 1. — URL: <https://pij.org/articles/334/the-antinormalization-discourse-in-the-context-of-israelipalestinian-peace-building> (дата обращения: 10.06.2022)

⁶¹ *Hassassian M., Kaufman E.* Can Academics Across the Divide Teach Together? The Israeli/Palestinian Experiment. — URL: https://www.edykaufman.com/_files/ugd/67cd1e_ab937b22be1e4f03a15b40325b16e78f.pdf (дата обращения: 10.06.2022) P. 29-30

⁶² *Green M.* Force for Peace in the Middle East // Science. 2008. Vol. 321. P. 1152.

до 1 млн долл.⁶³ Тем не менее в обоснованиях бюджета перед конгрессом администрация продолжала подчеркивать, что интерес к участию в программе и израильтян, и арабов остается высоким, несмотря на «сложный политический фон, в том числе и эскалацию конфликтности в регионе»⁶⁴.

В круг охваченных БРС стран по-прежнему входили Египет, Израиль, Иордания, Марокко, Тунис и Палестинские территории. В этот период наибольшее число проектов реализовывалось с участием ученых из Иордании (25 из 37 активных проектов в 2011 г.) и палестинских учреждений (либо с Западного берега реки Иордан, либо из Сектора Газа — 17 из 37 проектов)⁶⁵, от которых поступало наибольшее число новых заявок⁶⁶. И это при том, что, как писала К.Е. Мокк, программный менеджер Американской ассоциации продвижения науки, более 10 лет администрировавшая процесс реализации программы БРС в Национальной академии наук США, участие палестинцев продолжали препятствовать и нестабильность, осложнявшая трансграничные перемещения людей и оборудования (в особенности в/из Сектора Газа), и стремление многих исследователей к непубличности⁶⁷.

По данным АМР США, по состоянию на 2013 г., в проектах, финансируемых в рамках программы БРС, принимало участие более 400 арабских и израильских ученых, техников, инженеров и студентов из более чем 50 различных учреждений⁶⁸. К октябрю 2016 г. реализовывалось 24 проекта на сумму 12,1 млн долл.⁶⁹ При этом во внешнем позиционировании АМР США специально делало акцент на возможность подключения к участию в конкурсах и граждан из других арабских государств — Алжира, Йемена, Ирака, стран Персидского залива⁷⁰.

⁶³ *Anthis N.* Op. cit. P. 17.

⁶⁴ U.S. Department of State. Congressional Budget Justification. Fiscal Year 2016. Foreign Operations: Appendix 3. Washington, DC: U.S. GPO, 2015. P. 224.

⁶⁵ *Mock K.E.* The Middle East Regional Cooperation Program: Opportunities for Israeli-Palestinian Collaborative Research // Science & Diplomacy. 2013. Vol. 2. N 1. — URL: https://www.sciencediplomacy.org/sites/default/files/the_middle_east_regional_cooperation_program_science__diplomacy.pdf (дата обращения: 10.06.2022) P. 2.

⁶⁶ *Ibid.* P. 9.

⁶⁷ *Mock K.E.* Op. cit. P. 2.

⁶⁸ *Harris J.* Water Projects As Part of the Middle East Regional Cooperation Program (Part 4). — URL: <https://blog.usaid.gov/2013/03/water-projects-as-part-of-the-middle-east-regional-cooperation-program-part-4/> (дата обращения: 10.06.2022)

⁶⁹ U.S. Department of State — Broadcasting Board of Governors — Office of Inspector General. Inspection of Embassy Tel Aviv, Israel, 2017. — URL: https://www.stateoig.gov/system/files/isp-i-17-20_1.pdf (дата обращения: 11.06.2022) P. 6.

⁷⁰ *Anthis N.* Op. cit. P. 17.

При всей преимущества в реализации программы при администрации Б. Обамы можно выделить и ряд важных изменений. Применительно к БРС был разработан план мониторинга достижения индикаторов, привязанных к целям программы и отраженных в критериях отбора проектов (укрепление арабо-израильского сотрудничества, достижение благоприятного воздействия на региональное экономическое развитие, использование инновационных технологий и укрепление научно-технического потенциала в целевых странах). Эти индикаторы стали отслеживаться и на уровне отдельных проектов. Грантополучателям отныне необходимо было раз в полгода сдавать отчеты, отражающие прогресс в их достижении. Кроме того, в 2013–2014 фин. годах были организованы выездные проверки хода реализации проектов. Заметно большее внимание стало уделяться трансферу полученных в рамках проектов ноу-хау другим государственным и негосударственным институтам в странах-партнерах⁷¹. Наконец, появился новый акцент на расширении масштабов привлечения молодых ученых — для «обеспечения передачи опыта арабо-израильского сотрудничества новому поколению»⁷².

Исчерпывающее представление о состоянии программы БРС дает ознакомление с разработанной АМР США при Б. Обаме конкурсной документацией, регулирующей подачу заявок коллективами ученых из Израиля и арабских стран⁷³.

Двумя целями программы БРС были обозначены: 1) содействие развитию и повышение качества жизни в ближневосточном регионе через внедрение результатов научных исследований и технологий; 2) содействие арабо-израильскому сотрудничеству посредством установления тесных рабочих связей, сохраняющихся после завершения проекта⁷⁴. Проект должен был быть разработан как минимум одной арабской и израильской организацией, но прямо поощрялись проекты, ориентированные на участие специалистов из трех и более стран. При этом институты в Израиле и других более богатых странах должны были полностью оплачивать работу своих сотрудников и вносить вклад в натуральной форме (*in-kind*), чтобы компенсировать более высокие издержки на привлечение их студентов, аспирантов и технического персонала. В инструкциях прямо говорилось:

⁷¹ U.S. Department of State. Congressional Budget Justification. Fiscal Year 2016. Foreign Operations: Appendix 3. Washington, DC: U.S. GPO, 2015. P. 224.

⁷² Ibidem.

⁷³ USAID. The Middle East Regional Cooperation Program (MERC), 2016. — URL: https://2012-2017.usaid.gov/sites/default/files/documents/1883/MERC_2017_pre-proposal_instructions.pdf (дата обращения: 11.06.2022)

⁷⁴ Ibid. P. 1.

«Ресурсы программы БРС ограничены, а АМР США — агентство, чей мандат подразумевает оказание содействия менее развитым странам»⁷⁵.

Участие же американских организаций не поощрялось, ограничивалось техническим содействием и допускалось лишь в случае недоступности соответствующей экспертизы в регионе. Поддерживались преимущественно проекты, нацеленные на решение региональных проблем по таким направлениям, как содействие экономическому росту, повышающему доходы обездоленных групп; улучшение экологического управления; повышение продуктивности сельского хозяйства; сохранение и эффективное использование водных ресурсов, здравоохранение⁷⁶. Максимальный размер гранта был ограничен 1 млн долл. (проекты, претендующие на большую сумму, должны были доказать свою исключительность), минимальный размер не устанавливался, а средний составлял 0,5 млн долл.⁷⁷ Предварительные заявки следовало подавать в комиссию, состоящую из сотрудников функциональных и региональных бюро АМР США и госдепартамента, которые должны были отбирать наиболее интересные проекты и направлять их на независимую научную экспертизу.

Инструкции ясно указывали на заинтересованность американских властей в расширении числа участников программы, однако очередная смена власти в Вашингтоне смешала все карты. Республиканская администрация Д. Трампа — впервые за четыре десятилетия — перестала запрашивать средства на программу БРС⁷⁸. Вероятно, это было связано с пересмотром принципов взаимодействия с палестинцами, к этому моменту ставших главными бенефициарами программы БРС среди арабов. В конце 2017 г. команда Д. Трампа решила признать Иерусалим столицей Израиля и перенести туда американское посольство из Тель-Авива. Кроме того, Белый дом прекратил финансирование Ближневосточного агентства ООН для оказания помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) и закрыл офис ООП в Вашингтоне, а республиканский конгресс в 2018 г. принял ряд законов, ограничивших возможности взаимодействия США и ПНА. Прямой диалог в итоге был, по сути, свернут.

⁷⁵ Ibid. P. 5.

⁷⁶ Ibid. P. 2.

⁷⁷ Ibid. P. 6.

⁷⁸ См., например: U.S. Department of State. Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. Fiscal Year 2019. Washington, DC: U.S. GPO, 2018. — URL: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/FY_2019_CBJ.pdf (дата обращения: 11.06.2022) P. 142.

Вместе с тем, конгресс США сохранил финансирование БРС (как и многих других программ внешней помощи, которые Белый дом хотел упразднить), что позволило продолжать проводить конкурсы на получение грантов. Но значение программы уменьшилось, особенно после принятия в декабре 2020 г. нового закона имени Ниты Лоуи о Ближневосточном партнерстве ради мира⁷⁹, сфокусированного на реализации решения о создании двух государств для двух народов, а также мирном сосуществовании израильских евреев и арабов через облегчение доступа к ресурсам и развитие экономических связей. Поддержанный обеими партиями, он учредил два специальных фонда («Партнерство народов ради мира» и «Инициатива совместных инвестиций ради мира»), на пополнение которых было решено выделить 250 млн долл. США на 5 лет. На этом фоне ожидания от БРС (объемом 3 млн долл.) закономерно снизились.

Приход к власти Дж. Байдена и переход Белого дома и обеих палат конгресса под контроль Демократической партии подвели черту под перетягиванием каната по вопросам финансирования программы БРС. На 2022 фин. год новая администрация вновь запрашивала 5 млн долл.⁸⁰, хотя отдельное описание программы в новом обосновании бюджета перед конгрессом уже не давалось. Это может гипотетически указывать на снижение общей значимости программы.

Кроме того, при Дж. Байдене был немного обновлен текст курсовой документации. Единственным отличием стало отдельное упоминание «богатых арабских стран» (в частности, стран Персидского залива), которые получили право на участие в программе БРС с соблюдением всех условий⁸¹. Упоминание стран Залива может отражать новые реалии интенсификации сотрудничества между Израилем и такими странами, как Саудовская Аравия, ОАЭ, Бахрейн. В этом плане показательно, что С. Пауэр во время слушаний в сенате США, посвященных утверждению ее кандидатуры на должность главы АМР США, упомянула программу БРС именно в ответе на вопрос о роли Агентства в поддержке нормализации арабо-израильских от-

⁷⁹ Nita M. Lowey Middle East Partnership for Peace Act of 2020. Pub. L. 116–260. Dec. 27, 2020. 123 Stat. 1815. Title VIII. — URL: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/PLAW-116publ260-pages-635-641.pdf> (дата обращения: 21.06.2022)

⁸⁰ U.S. Department of State. Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. Supplementary Tables. Fiscal Year 2022. Washington, DC: U.S. GPO, 2021. — URL: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/State_USAID_FY2022-SupplementaryTables.pdf (дата обращения: 11.06.2022)

⁸¹ USAID. The Middle East Regional Cooperation Program (MERC) 2021 Pre-Proposal Instructions. — URL: <https://www.usaid.gov/where-we-work/middle-east/merc/2021-pre-proposal-instructions> (дата обращения: 11.06.2022) P. 1.

ношений на фоне заключения «Соглашений Авраама», при этом не упоминая палестино-израильские совместные проекты⁸².

Труднее всего объяснить отсутствие в конкурсной документации термина «мир» — за исключением выражения «Кэмп-Дэвидские мирные соглашения», употребляемого в преамбуле, тем более, если вспомнить истоки программы БРС. Возможно, за этим стоит нежелание напоминать об отсутствии мира на Ближнем Востоке и тем самым наводить на вопрос об эффективности траты средств.

Это, впрочем, не означает, что программа «списана со счетов»: она нередко упоминается — причем, всегда в позитивном контексте — в актуальном американском дискурсе по ближневосточным проблемам.

В этом плане крайне любопытной представляется статья в газете “The Hill” президента Центра коммуникаций за мир Дж. Броде и многоопытного американского дипломата Денниса Росса, занимавшего пост специального координатора по Ближнему Востоку при У. Клинтоне и специального советника президента при Б. Обаме, а ныне — научного сотрудника Вашингтонского института ближневосточной политики. В ней отмечается необходимость интеграции трех треков — содействия развитию в арабских странах, укрепления связей между Израилем и арабскими странами на уровне гражданской дипломатии и нормализации межправительственных связей, а программа БРС приводится в качестве единственного примера инициативы, в рамках которой такая интеграция уже осуществляется⁸³. В свою очередь, старшие научные сотрудники Фонда обороны демократии О. Киттри и В. Кодавайюру, вспоминая успехи программы БРС, высказываются за принятие мер — в условиях заключения соглашений между Израилем и ОАЭ и Бахрейном, — нацеленных на поощрение финансирования этими двумя арабскими государствами совместных исследовательских проектов ученых из Израиля, Палестины и арабских стран, а также коммерциализации полученных в их рамках результатов⁸⁴.

⁸² U.S. Congress — Senate Committee on Foreign Relations. Nomination of Ambassador Samantha Power to be Administrator of the United States Agency for International Development. Responses to Additional Questions for the Record. Submitted to Hon. Samantha Power by Senator Marco Rubio. March 23, 2021. P. 71. — URL: <https://www.foreign.senate.gov/download/transcript-power032321> (дата обращения: 11.06.2022)

⁸³ Braude J., Ross D. Biden Need to Tear Down Bureaucratic Walls and Refocus Middle East Programs // The Hill, 01.04.2021. — URL: <https://thehill.com/opinion/international/545879-biden-needs-to-tear-down-bureaucratic-walls-and-refocus-middle-east/> (дата обращения: 11.06.2022)

⁸⁴ Kittrie O., Koduvayur V. Gulf-Israeli Economic Cooperation Can Benefit the Palestinians, 23.03.2021. — URL: <https://nationalinterest.org/blog/middle-east-watch/>

Коллеги Д. Росса по Вашингтонскому институту ближневосточной политики М. Эйзенштадт и Д. Поллок, в свою очередь, прямо призывают к увеличению объемов финансирования программы⁸⁵. Ту же идею совсем недавно высказал и администратор АМР США в 2017–2020 гг., а ныне президент и генеральный директор одного из самых влиятельных американских «мозговых трестов» — Центра международных исследований имени Вудро Вильсона — Марк Грин. В ряду финансируемых из госбюджета программ, нуждающихся, по его мнению, в масштабировании для содействия нормализации отношений Израиля с арабскими странами, он назвал в том числе и БРС⁸⁶.

При всей осмысленности этих предложений, вряд ли стоит ожидать, что в текущих геополитических условиях — с перенесением акцента администрацией Дж. Байдена на борьбу демократий и автократий и «периферизацией» мирного процесса — программа БРС сможет снова обрести то символическое значение, которое она имела в 1980-е и 1990-е гг. В бюджете международной помощи на 2023 фин. год запрашиваемая на нее сумма осталась той же, что и в 1979 г., хотя в реальном выражении (с учетом инфляции) сократилась в три с половиной раза. В этих условиях содействие более активному участию стран Залива в продвижении трехсторонних научных исследований с участием израильских и палестинских ученых как раз отвечало бы интересам американских властей.

* * *

Идея подкрепить один из главных успехов американской дипломатии эпохи «холодной войны» — заключение Кэмп-Дэвидских соглашений — содействием развитию египетско-израильских и, шире, арабо-израильских научных контактов при посредничестве США была первопроходческой. Несмотря на весьма скромные объемы финансирования, свою роль в создании условий для сотрудничества, в том числе и сопряженного с извлечением вполне конкретных экономических дивидендов, она сыграла. В этом плане точка зрения Г.Д. и С.Г. Миллеров о том, что реализация программы могла иметь

[gulf-israeli-economic-cooperation-can-benefit-palestinians-180954](#) (дата обращения: 11.06.2022)

⁸⁵ Eisenstadt M., Pollock D. Asset Test 2021: How the U.S. Can Keep Benefiting from Its Alliance with Israel // The Washington Institute for Near East Policy. February 2021. — URL: <https://www.washingtoninstitute.org/sites/default/files/2021-02/PolicyNote98EisenstadtPollockLongv2.pdf> (дата обращения: 11.06.2022)

⁸⁶ Green M. For better Middle Eastern Relations Tomorrow, Engage Youth Today // The Hill, 14.03.2022. — URL: <https://thehill.com/opinion/international/598100-for-better-middle-eastern-relations-tomorrow-engage-youth-today/> (дата обращения: 10.06.2022)

противоположный эффект — «разжечь костер гнева и протеста в регионе»⁸⁷, — представляется нам малоубедительной и не находит подтверждения в других источниках.

Нет сомнений и в том, что Мадридская конференция 1991 г. и особенно запуск процесса Осло в 1993 г. открыли перед программой новые горизонты. Ярким свидетельством улучшения внешней конъюнктуры стал постепенный переход США от изначально выбранной модели посредничества к финансированию прямых контактов между израильскими и арабскими (в первую очередь, палестинскими) учеными, рост числа проектов и участников.

Однако в XXI в. значение программы в американской политике оказания внешней помощи стало стремительно снижаться. Это произошло как из-за появления новых вызовов, связанных с глобальной войной с терроризмом, так и из-за почти полной остановки палестино-израильского мирного процесса, который ни одна из четырех американских администраций так и не смогла успешно перезапустить.

Программа БРС уже давно реализуется по инерции, и кроме непосредственных грантополучателей и в Израиле, и в Палестине о ней объективно знают очень немногие. Важно и то, что и власти США перестали позиционировать программу в категориях содействия мирному процессу. Тем не менее даже в последние годы, когда сильнейшая поляризация между демократами и республиканцами затрагивает и политику помощи (в том числе и Израилю, и Палестине), данная программа ни разу не становилась предметом разногласий в конгрессе, который заблокировал попытки администрации Д. Трампа ее свернуть. В текущих условиях речи о закрытии БРС не идет. Напротив, раздается все больше голосов в пользу использования ее позитивного опыта для подкрепления процесса нормализации отношений Израиля с богатыми арабскими странами (и даже ее расширения — за счет вовлечения этих государств). Это показатель важного символического значения программы и силы той идеи, которая легла в ее основу.

Список литературы

Гасратян С.М. Отношения Израиля и Египта в контексте арабо-израильского конфликта // Вопросы истории. 2015. № 5. С. 122–138.

Звягельская И.Д. История государства Израиль. М.: Аспект Пресс, 2012. 359 с.

⁸⁷ *Miller G.D., Miller S.G.* Op. cit.

Звягельская И.Д., Тюкаева Т.И. Палестинская проблема в контексте меняющегося баланса сил // Пути к миру и безопасности. 2021. № 2(61). С. 80–95.

Косач Г.Г. Палестинское квазигосударство и ближневосточная политика // Вестник МГИМО-Университета. 2015. № 5. С. 122–138.

Сурков Н.Ю. За кулисами Кэмп-Дэвида. Неизвестные страницы арабо-израильского диалога // Азия и Африка сегодня. 2006. №3. С. 65–69.

Федорченко А.В., Крылов А.В., Морозов В.М. Государство Палестина: право на будущее. М.: МГИМО, 2018. 418 с.

Clyde M.R. Israel: US Foreign Assistance // The Middle East in Turmoil. Vol. 1 / Ed by John V. Canfield. New York: Nova Science Publishers, Inc., 2001. P. 35–50.

Eisenstadt M., Pollock D. Asset Test 2021: How the U.S. Can Keep Benefiting from Its Alliance with Israel // The Washington Institute for Near East Policy. February 2021. — URL: <https://www.washingtoninstitute.org/sites/default/files/2021-02/PolicyNote98EisenstadtPollockLongv2.pdf> (дата обращения: 10.06.2022)

Kaye D.D. Beyond the Handshake Multilateral Cooperation in the Arab-Israeli Peace Process 1991–1996. New York: Columbia University Press, 2001. 256 p.

Keynan A., Shoham D. Scientific Cooperation in Agriculture and Medical Research as a Means for Normalizing Relations between Egypt and Israel // Scientific Cooperation, State Conflict: The Roles of Scientists in Mitigating International Discord. 1998. N 866. P. 182–188.

Miller G.D., Miller S.G. Middle East Regional Cooperation: A Thirty-Year Assessment // Foreign Policy Journal. — URL: <https://www.foreignpolicyjournal.com/2010/10/14/middle-east-regional-cooperation-a-thirty-year-assessment/view-all/> (дата обращения: 10.06.2022)

Mock K.E. The Middle East Regional Cooperation Program: Opportunities for Israeli- Palestinian Collaborative Research // Science & Diplomacy. 2013. Vol. 2. No. 1. — URL: https://www.sciencediplomacy.org/sites/default/files/the_middle_east_regional_cooperation_program_science__diplomacy.pdf (дата обращения: 10.06.2022)

Ross D., Makovsky D. Myths, illusions, and peace. Finding a new direction for America in the Middle East. New York: Viking Penguin, 2009. 368 p.

Salem W. The Anti-Normalization Discourse in the Context of Israeli-Palestinian Peace-Building // Palestine-Israel Journal. 2005. Vol. 12. N 1. — URL: <https://pij.org/articles/334/the-antinormalization-discourse-in-the-context-of-israelipalestinian-peacebuilding> (дата обращения: 10.06.2022)

Поступила в редакцию
11 мая 2022 г.