Реферат: Гуманитарная деятельность ООН в Палестине

Непрекращающиеся войны, вооруженные конфликты и их последствия, такие как голод, потоки беженцев и перемещенных лиц, являются наиболее острыми мировыми и международными проблемами начала XXI века.

В бесконечно большом ряду ближневосточных проблем на протяжении более 50 лет остро стоит вопрос палестинских беженцев, возникший после образования Государства Израиль в 1948 г. Уже тогда мировое сообщество осознавало масштабы проблемы беженцев, и Организация Объединенных Наций приняла решение об учреждении самостоятельного подразделения в рамках системы ООН, подотчетного непосредственно Генеральной Ассамблее.

Сейчас палестинская диаспора разбросана практически по всему земному шару, но наибольшее число палестинцев - около 4 млн. человек - проживают на территории Иордании, Сирии, Ливана, на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа.

За период, предшествовавший провозглашению государства Израиль, и сразу же после вспыхнувших вслед за этим столкновений между арабами и евреями около 750 тыс. палестинцев были изгнаны или оказались вынужденными бежать из районов, находившихся под контролем евреев. ООН пыталась договориться об их возвращении на родину, но Израиль блокировал переговоры.

Помощь палестинским беженцам на ранних этапах оказывали различные неправительственные организации, такие как: Международный Комитет Красного Креста, Лига Обществ Красного Креста и Комитет Содействия Американским Друзьям. После образования в ноябре 1948 г. Органа ООН по оказанию помощи палестинским беженцам (UNRPR), работа этих и многих других неправительственных организаций координировалась и проводилась именно под эгидой этого органа. В оказании помощи участвовали и другие международные организации системы ООН: Детский фонд (ЮНИСЕФ), Всемирная Организация Здравоохранения (BO3), Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО), Международная организация по делам беженцев (МОБ).

В декабре 1949 г. Генеральная Ассамблея ООН постановила учредить Ближневосточное Агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). Решение было принято тогда, когда стало ясно, что правительство вновь созданного Государства Израиль вряд ли даст согласие на возвращение на его территорию сколько-нибудь существенного числа беженцев.

Инициатором решения о создании БАПОР выступило правительство США, которое предложило Генеральной Ассамблее создать временное специальное учреждение, в функции которого входило бы дальнейшее оказание помощи палестинским беженцам, но главным образом - организация крупномасштабных проектов развития. Арабские государства согласились с таким предложением лишь после того, как получили заверения в том, что учреждение БАПОР не будет угрожать праву беженцев на возвращение на родину согласно резолюции 194 (III) Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1948 г. Об этом прямо говорится в резолюции 302 (IV) Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1949 г., утвердившей мандат БАПОР. Мандат Агентства обновляется каждые 3 года. В 2002 г. мандат был снова обновлен и продлен на очередной срок до 30 июня 2005 г.

Непосредственно к работе на местах БАПОР приступило 1 Мая 1950 г. Агентство взяло на себя функции UNRPR и в своей работе использовало документацию о регистрации беженцев, которую вели эта и другие международные организации. Число палестинских беженцев на тот момент составляло 950 тыс. человек.

В соответствии с утвержденным мандатом БАПОР обязано "осуществлять программы оказания прямой помощи палестинским беженцам при сотрудничестве с местными правительствами", "проводить консультации с правительствами стран Ближнего Востока о заблаговременном принятии мер в случае прекращения предоставления международной помощи", а также решать вопросы, касающиеся действий Агентства на этапе, когда предоставляемая помощь больше не требуется. Общий обзор программ и деятельности БАПОР проводится Консультативной комиссией в составе 10 членов, в которую входят представители основных доноров Агентства и правительств принимающих стран. Комиссия поддерживает рабочие связи с Организацией освобождения Палестины.

В 2002 г. в обновленном мандате БАПОР Генеральная Ассамблея ООН отразила свое намерение "продолжать оказание непосредственной и чрезвычайной помощи палестинским беженцам на оккупированных территориях и в других странах, находящихся в ведении БАПОР", а также отметила "существенную роль присутствия и работы Агентства на местах и всех территориях, подотчетных БАПОР".

У БАПОР на момент учреждения не было детального устава, и с течением времени Агентство разработало свое собственное рабочее определение понятия "беженец", закрепленное в его Единых инструкциях по регистрации. Согласно этим инструкциям, палестинскими беженцами считаются люди, для которых Палестина была обычным местом жительства в течение не менее двух лет до начала конфликта 1948 г., которые в результате этого конфликта потеряли свои дома и средства к существованию и нашли в 1948 г. убежище в тех районах, где действует БАПОР. В свою очередь потомки таких беженцев имеют право на получение соответствующих услуг.

Существует несколько групп и категорий палестинских беженцев и временно перемещенных лиц:

беженцы, зарегистрированные БАПОР в 1948 г., и их потомки;

незарегистрированные в 1948 г. беженцы и их потомки;

временно перемещенные палестинцы на территории Израиля;

палестинцы, перемещенные в результате войны 1967 г., и их потомки.

Деятельность БАПОР распространяется только на зарегистрированных палестинских беженцев, проживающих на территориях, подотчетных Агентству. По официальным данным на конец 2002 г., число палестинцев, находящихся под опекой Агентства, достигло 3,9 млн. человек.

БАПОР ответственно за проведение мероприятий - по программам в области образования, оказания услуг в сфере здравоохранения, по оказанию чрезвычайной помощи и социальных услуг - как в пределах, так и за пределами лагерей. Агентство не управляет лагерями, а также по определению не имеет сколько-нибудь выраженной политической позиции в осуществлении своей работы в лагерях беженцев.

Треть палестинских беженцев, находящихся под опекой БАПОР, т.е. около 1,3 млн. человек, постоянно проживают в 59 лагерях беженцев. Центры по предоставлению услуг и помощи располагаются как на территориях лагерей, "признанных" и зарегистрированных БАПОР, так и за их пределами, часто вблизи районов большой концентрации беженцев (например, Ярмук вблизи Дамаска). Услугами, предоставляемыми в этих центрах, могут пользоваться как беженцы, так и остальные жители района.

Еще 2/3 из числа палестинцев, зарегистрированных БАПОР, проживают в городах или на их окраинах в странах, сотрудничающих с Агентством.

Земля под строительство и организацию лагерей выделяется правительствами стран, принимающих беженцев. Это в основном участки, находящиеся в частной собственности, и временно арендованные государством, а также участки, постоянно находящиеся в собственности государства. БАПОР не является собственником земли, оно лишь временно ею распоряжается.

В каждом лагере организован офис для представителя БАПОР, к которому может обратиться беженец, а тот, в свою очередь, обязан передать все просьбы, отчеты и другие документы в местное региональное отделение БАПОР. Ответственность за обеспечение безопасности в лагерях лежит на местных властях. Условия проживания в лагерях крайне тяжелые: это плотно заселенные районы с несоответствующей принятым нормам инфраструктурой (требующие капитального ремонта дороги и канализационная система).

На деятельность БАПОР как организации системы ООН распространяются соответствующие резолюции ООН, включая все документы, касающиеся палестинского вопроса.

БАПОР не участвует в переговорах по мирному разрешению Ближневосточного конфликта, а также не вовлечено в обсуждение долгосрочных решений проблем палестинских беженцев. Деятельность Агентства, по сути, носит гуманитарный характер, а его мандат, утвержденный Генеральной Ассамблеей ООН, ограничивает его действия оказанием помощи и предоставлением самых необходимых услуг беженцам. Безусловно, каждый подписанный документ в рамках мирного урегулирования противостояния на Ближнем Востоке в той или иной степени влияет на деятельность и обязанности БАПОР. Так, например, с образованием Палестинской Национальной Администрации (ПНА) Генеральный секретарь ООН предложил БАПОР в ограниченных пределах расширить сферу своей деятельности, включив в нее функции "пассивной защиты" на оккупированных Израилем территориях Западного берега и сектора Газа. В принятых после этого резолюциях Генеральной Ассамблеи этот подход получил поддержку, в результате чего была разработана схема правовой помощи, были привлечены дополнительные местные и международные сотрудники и направлены наблюдатели для мониторинга за соблюдением прав человека.

Агентство вступило в новую фазу более близких отношений с палестинским народом. А после подписания в сентябре 1993 г. Декларации "О принципах палестинского самоуправления на оккупированных территориях" БАПОР в целях поддержки мирного процесса приступило к осуществлению "Программы реализации мира". Программа включала проекты по улучшению состояния учебных заведений и медицинских учреждений, строительству жилья и других объектов инфраструктуры на случай чрезвычайных ситуаций, а также предоставление ссуд для малого бизнеса. Для этого Агентство привлекло финансовые средства 22 своих стран-доноров.

Одновременно с учреждением БАПОР в ООН продолжались переговоры о создании органа, которым впоследствии стало Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Однако, когда было создано БАПОР, арабские государства настаивали на том, чтобы палестинские беженцы, получавшие помощь по линии Агентства, не включались в мандат УВКБ ООН и в сферу действия Конвенции Организации Объединенных Наций о статусе беженцев 1951 г. Арабские государства были обеспокоены тем, чтобы обсуждавшееся в ходе работы над проектом Конвенции определение понятия "беженец" на индивидуальной основе не подорвало положение палестинцев, чьи права на возвращение на групповой основе уже были признаны в резолюциях Генеральной Ассамблеи. Другие стороны выражали также опасения в связи с тем, что неполитический характер деятельности, предусмотренный для создававшегося УВКБ ООН, будет несовместим с крайне политизированным характером палестинского вопроса.

Именно поэтому из сферы действия принятого в 1950 г. Устава УВКБ ООН и Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. были выведены "лица, которые в настоящее время пользуются защитой или помощью" других органов или учреждений Организации Объединенных Наций. Географически сфера деятельности БАПОР, как уже было упомянуто, ограничивается пятью территориями. Палестинский беженец подпадает под мандат УВКБ ООН или под действие Конвенции 1951 г. лишь в том случае, если оказывается вне географических рамок деятельности БАПОР. Так, уже на протяжении более 50 лет продолжается тесное сотрудничество этих двух организаций. УВКБ является главным органом в системе организаций, призванных реагировать на все крупномасштабные чрезвычайные ситуации, связанные с беженцами, и, как и прежде, в рамках своей конституции продолжает оказывать ту или иную помощь палестинским беженцам, находящимся за пределами пяти стран, подотчетных БАПОР.

Сравнивая эти две организации, надо отметить основополагающие принципы работы каждой из них.

В обязанности БАПОР входит оказание помощи в виде предоставления услуг только одной группе людей - палестинским беженцам, и только тем из них, которые зарегистрированы и находятся на территориях действия Агентства, тогда как УВКБ ответственно за судьбу беженцев во всем мире. В задачи БАПОР в отличие от УВКБ ООН не входит поиск постоянных решений для находящихся под его опекой беженцев. Кроме того, мандат БАПОР касается главным образом оказания беженцам гуманитарной помощи и основных услуг, а не предоставления международной защиты, чем в отличие от БАПОР в первую очередь призвано заниматься УВКБ ООН. БАПОР не были предоставлены полномочия для защиты палестинских беженцев - эта ответственность полностью возложена на страны убежища.

Уникальность БАПОР состоит еще и в том, что оно является единственным агентством системы ООН, которое подотчетно непосредственно Генеральной Ассамблее ООН.

В отличие от остальных организаций системы ООН, которые осуществляют свою деятельность через местные власти или другие руководящие агентства, БАПОР работает с палестинскими беженцами напрямую, без посредников. Это позволяет эффективно координировать работу своего персонала (более 23,5 тыс. человек) и быстро реагировать на складывающиеся обстоятельства.

В таких областях, как образование и здравоохранение, БАПОР тесно сотрудничает с ЮНЕСКО и ВОЗ. Для выполнения своих программ помощи палестинским беженцам обе организации выделили квалифицированных специалистов-международников. Агентство постоянно получает поставки медикаментов от ЮНИСЕФ и Фонда ООН по деятельности в области народонаселения (ЮНФПА).

БАПОР также сотрудничает со специальным представителем ООН на Ближнем Востоке, назначенным в целях содействия достижению мирного урегулирования ситуации в регионе.

На протяжении всего своего существования Агентство тесно сотрудничает с многочисленными неправительственными организациями в таких областях, как медицина, техника, просвещение, а также в области защиты прав человека.

Отношения между Оккупированными территориями (с 1994 г. Палестинской Национальной Администрацией - ПНА) и Государством Израиль всегда были непростыми, что в свою очередь отражалось на деятельности БАПОР и условиях проживания палестинских беженцев.

Уже сама численность палестинских беженцев является спорным вопросом и одним из многочисленных "камней преткновения" в арабо-израильском конфликте. К моменту создания в мае 1948 г. Государства Израиль арабское и еврейское население Палестины, бывшей под управлением Великобритании, находилось в состоянии борьбы. За провозглашением Государства Израиль последовала интервенция со стороны некоторых арабских государств, и в результате разразившегося вооруженного конфликта 700-800 тыс. палестинцев были вынуждены искать убежища, в первую очередь, на Западном берегу реки Иордан, в секторе Газа, в Иордании, Ливане и Сирии. Около 150 тыс. палестинцев остались в Израиле и стали гражданами нового государства.

Осознавая масштабы возникшей проблемы, обе стороны согласились на создание международного механизма предоставления компенсации арабам и евреям, которые стали беженцами в результате создания Государства Израиль (речь идет о палестинцах, утративших вследствие войны свои дома и родную землю, и о евреях, бежавших из арабских стран). Израиль согласился оказывать финансовую поддержку новой организации. Большая часть требуемых миллиардов долларов должна была поступить из международных источников (включая и богатые арабские страны). Израиль также обязался поддерживать программу воссоединения палестинских семей, которую он осуществлял между 1949 и 1967 гг. За этот период были репатриированы почти 60 тыс. палестинских беженцев. Гуманитарные критерии для принятия решения о воссоединении семей были разработаны Израилем. Дополнительно почти 500 тыс. беженцев должны были расселиться в Палестинском государстве при международной поддержке.

Далее позиции двух сторон расходятся.

Израиль соглашался принять до 10 тыс. беженцев в рамках воссоединения семей в течение нескольких лет.

Израиль согласился выразить сочувствие беженцам за пережитые страдания и утраты и предложил свое финансовое участие в их расселении и реабилитации. Его отказ принять на себя "первородный грех" возникновения проблемы беженцев соответствовал израильской версии, согласно которой именно арабские страны создали эту проблему, отказавшись признать Государство Израиль в 1948 г. и начав массированное наступление с целью его уничтожения.

С израильской точки зрения, признание "права на возвращение", даже если в данный момент палестинцы не настаивают на его реализации, может создать весьма опасный прецедент для предъявления Израилю других претензий в будущем.

ООП настаивала на приеме минимум 100 тыс. человек, включая множество беженцев из Ливана, которые должны были репатриироваться в ближайшем будущем.

ООП продолжала настаивать на том, что в дополнение к указанным мерам Израиль должен недвусмысленно заявить о своей формальной ответственности за возникновение проблемы беженцев в 1948 г. и формально признать право на возвращение этих беженцев (даже если фактически этого не произойдет, разве что в рамках воссоединения семей). Такая позиция соответствовала эволюции палестинских требований на протяжении всего израильско-палестинского конфликта.

БАПОР считает территорию ПНА входящей в сферу своей деятельности. На ней проживают палестинские беженцы, т.е., по сути (так же как Ливан, Иордания и Сирия), ПНА является "принимающей страной", а значит, имеет определенные обязанности, несет ответственность за беженцев и обязана содействовать БАПОР. Все перечисленные пункты ПНА исправно выполняет и часто выступает инициатором реализации новых программ и проектов.

Затянувшаяся интифада Аль-Акса усугубила и без того кризисное положение палестинцев на Западном берегу и в секторе Газа. БАПОР было вынуждено приложить все усилия для привлечения дополнительных крупных финансовых средств в необходимые проекты по оказанию чрезвычайной помощи. В 2001 г. на их реализацию было использовано около 70 млн. долларов США. В рамках проводимых программ помощь на Западном берегу и в секторе Газа получили 217,5 тыс. палестинских семей. Эта помощь представляет собой дополнительные поставки продовольственных товаров (вода, мука, масло, рис и т.д.), товаров первой необходимости, материальную помощь наиболее нуждающимся группам беженцев (инвалидам, раненым, вдовам с детьми) и помощь в трудоустройстве (создание временных рабочих мест).

Эти программы оказания чрезвычайной помощи не тормозили проведения регулярных мер по основным проектам, осуществляемым БАПОР. К тому же чрезвычайные программы касались наиболее нуждающихся палестинских беженцев, находящихся только на территориях Западного берега и сектора Газа. Что касается финансирования постоянных проектов, то здесь Агентство уже на протяжении многих лет испытывает большие трудности, в связи с чем было вынуждено предпринять строгие меры контроля за распределением финансовых средств на осуществляемые программы. Наряду с сокращением вложений в оказание услуг снизилась сумма, выделяемая на одного беженца в год - с 200 долл. в 1975 г. до 60 долл. в 2001 г. при том, что численность палестинских беженцев неизменно растет.

В своей деятельности Агентство стремится к тому, чтобы беженцы достигли уровня самообеспеченности, поэтому его усилия направлены в первую очередь на обеспечение долгосрочной жизнеспособности своих программ и устойчивого развития. БАПОР постоянно принимает меры по адаптации своей роли и оказываемых услуг с учетом потребностей беженцев и изменяющихся условий, в которых Агентству приходится работать. Однако, как и прежде, возможности Агентства в плане оказания помощи беженцам всецело зависят от наличия у него достаточных финансовых средств, ежегодно поступающих в виде добровольных взносов.

Мероприятия, проводимые БАПОР на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа, можно представить следующим образом:

Программы в области образования:

Образование и просвещение всегда являлись приоритетными направлениями деятельности БАПОР. На осуществление проектов в области образования Агентство ежегодно тратит более половины своих бюджетных средств.

В соответствии с программой Агентства в сфере образования предоставляется общее, педагогическое и профессионально-техническое образование детям палестинских беженцев и молодежи в рамках предусмотренных учебных планов правительств принимающих стран и БАПОР. В разработке планов во внимание принимаются стандарты ЮНЕСКО, учитываются потребности беженцев, сохранение их самобытности и культурного наследия. Агентство неизменно продолжает предпринимать шаги, направленные на повышение качества преподавания, профессиональной подготовки и квалификации персонала, полагаясь на технический опыт и поддержку ЮНЕСКО. В эту сферу привлечено 2/3 персонала Агентства.

Предоставляемое БАПОР базовое образование (т.е. начальное и подготовительное) в 2001/2002 учебном году смогли получить 486 026 беженцев-детей в 639 школах на пяти территориях, подотчетных Агентству, и в 5 специализированных училищах в Ливане. В соответствии с прогнозами специалистов ожидается, что в связи с естественным приростом численности палестинских беженцев число учащихся школ будет ежегодно возрастать на 2,4% и к концу 2003 г. составит 514 159 человек. В свою очередь Агентству необходимо учесть изменения в учебных планах, принятые правительствами принимающих стран. Оба этих фактора приведут к увеличению как расходов по персоналу, так и не связанных с персоналом расходов.

Учебные программы Агентства основаны на пропаганде мирного разрешения ближневосточного конфликта дипломатическим путем при обязательном соблюдении прав человека. Все материалы и специальные руководства переведены на арабский язык с целью донесения информации до каждого обучающегося. Это в первую очередь коснулось беженцев, проживающих на Западном берегу и в секторе Газа.

Желающим продолжить обучение после окончания школы и получить профессионально-техническое образование БАПОР предлагает 8 специализированных технических училищ с 4 890 оборудованными местами. Два учебных центра находятся в Иордании, три - на Западном берегу и по одному в Сирийской Арабской Республике, Ливане и секторе Газа. Здесь предлагается 51 учебный курс по ремесленным и техническим специальным дисциплинам продолжительностью два года. Учебная программа на регулярной основе пересматривается и обновляется с тем, чтобы обеспечивать ее соответствие требованиям местного и регионального рынков труда. Ожидается, что в случае поступления достаточного объема целевых взносов на создание запланированных новых профессионально-технических курсов число мест в учебных центрах к концу 2003 г. возрастет до 5 тыс.

Агентство в настоящее время ведет предварительную подготовку преподавателей в своих трех учебных центрах в Иордании и на Западном берегу, где имеется 900 мест. Эта программа позволяет им получить за четыре года университетский диплом бакалавра. На курсах повышения квалификации в Иордании без отрыва от работы переподготовку проходят 203 преподавателя.

БАПОР продолжает поощрять одаренных студентов-беженцев и предоставляет университетские стипендии. Их размеры зависят от поступлений взносов доноров. В 2000/2001 учебном году Агентство выдало стипендии 450 студентам, что на 673 меньше, чем в 1999/2000 учебном году.

Агентство помогает выпускникам своих учебных центров и других учебных заведений из числа палестинских беженцев найти подходящую работу на месте или в соседних странах. Выпускники нередко становятся востребованы самим БАПОР.

Свидетельством эффективности хорошо налаженной за 50 лет системы образования является тот факт, что именно палестинцы считаются одной из наиболее образованных наций на Ближнем Востоке.

Услуги в области здравоохранения

Основой мероприятий БАПОР в области здравоохранения является созданная им сеть из 123 учреждений первичного медико-санитарного обслуживания, которые зарегистрировали более 9 млн. обращений за 2002 г. Осуществляются мероприятия по снижению затрат, например расходов в связи с госпитализацией, призванных обеспечить оптимальное использование ограниченных финансовых и людских ресурсов. Аналогичным образом первоочередное внимание Агентство уделяет инициативам, начало которым было положено в рамках осуществления "Программы установления мира", путем восстановления и обновления инфраструктуры сектора здравоохранения на низовом уровне и улучшения санитарно-гигиенических условий в лагерях беженцев.

Медицинские услуги: БАПОР обеспечивает всестороннее первичное медико-санитарное обслуживание примерно 3,8 млн. палестинских беженцев через сеть, состоящую из 90 медицинских центров, 23 медицинских кабинетов и 10 учреждений по охране здоровья матери и ребенка. Соответствующие услуги включают амбулаторное лечение, профилактику и лечение инфекционных и неинфекционных заболеваний, охрану здоровья матери и ребенка и услуги по планированию семьи, которые являются неотъемлемой частью деятельности медицинского центра. Эти услуги дополняются обслуживанием учащихся учебных заведений, стоматологическим обслуживанием и другими видами услуг, включая услуги лабораторий и рентгеновских кабинетов. В настоящее время в учреждениях первичного медико-санитарного обслуживания Агентства получают медицинские консультации свыше 8 млн. пациентов в год и проходят профилактическое обследование порядка 300 тыс. беременных женщин и детей дошкольного возраста. Неотъемлемой частью проводимых мероприятий является предоставление услуг в области планирования семьи и услуг специалистов по лечению неинфекционных заболеваний, включая диабет и гипертонию. В категорию первичного медико-санитарного обслуживания входит также лечение врачами-специалистами - акушерами-гинекологами и кардиологами. В дополнение к услугам, которые предоставляются больницей БАПОР в Калькилии на Западном берегу, рассчитанной на 43 места, и 6 родильными отделениями в Газе, Агентство обеспечивает стационарное обслуживание, оказывая содействие в госпитализации пациентов из числа беженцев в государственных больницах и больницах неправительственных организаций. В рамках программы Агентства в области здравоохранения также оказывается продовольственная помощь в виде сухих пайков наиболее уязвимым группам населения, включая беременных женщин и кормящих матерей. Целевая информационно-пропагандистская деятельность в области здравоохранения представляет собой один из основных элементов программы и осуществляется на основе многовекторного подхода. Реализуемые в настоящее время программы направлены на поощрение здорового образа жизни населения, относящегося к группам риска, просвещение молодежи по вопросам предупреждения распространения ВИЧ/СПИДа, а также на борьбу с курением.

Существует специальный проект для решения вопросов санитарии, экологии и оздоровления окружающей среды. Это касается вывоза с территории лагерей и переработки отходов, ремонта канализационных стоков (удаление сточных вод, регулирование ливневых стоков), санитарно-эпидемиологического контроля питьевой воды, борьбы с грызунами и насекомыми и т.п. В настоящее время такими услугами пользуются примерно 1,3 млн. зарегистрированных беженцев, проживающих в лагерях. БАПОР признает, что на фоне ежегодного увеличения на 3,5% численности проживающих в лагерях зарегистрированных беженцев улучшение санитарного состояния окружающей среды в лагерях беженцев имеет ключевое значение не только в плане уменьшения опасности для здоровья, но и с точки зрения социально-экономического развития.

Агентство уделяет первоочередное внимание планированию и осуществлению проектов капитального строительства в целях совершенствования инфраструктуры водоснабжения, канализации и дренажа, а также удаления твердых отходов, особенно в Газе, на Западном берегу и в Ливане. Через пять лет после создания Агентством специальной программы обеспечения санитарии окружающей среды в секторе Газа Агентство внесло заметный вклад в развитие инфраструктуры не только лагерей, но и близлежащих жилых районов по улучшению канализации, дренажа и удаления твердых отходов.

Независимые оценки многократно иллюстрировали эффективность налаженной БАПОР системы здравоохранения в лагерях беженцев, о чем свидетельствует высокая продолжительность жизни палестинских беженцев.

Услуги по оказанию чрезвычайной помощи нуждающимся и социальные услуги

В рамках программы услуг по оказанию чрезвычайной помощи и социальных услуг поддержка оказывается наиболее нуждающимся палестинским беженцам в целях содействия повышению уровня их социальной и экономической самостоятельности и развития. Это обеспечивается за счет оказания краткосрочной адресной чрезвычайной помощи неимущим и осуществления долгосрочных программ социального обеспечения. К последним относятся программы мер по смягчению остроты проблемы бедности (подготовка кадров и поддержка предпринимательства), ориентированные прежде всего на женщин, безработную молодежь, инвалидов и других лиц, которые в противном случае сталкивались бы с трудностями при получении работы и дохода. Одним из стратегических направлений деятельности является содействие укреплению имеющихся у самих общин механизмов решения этих проблем посредством оказания технической и финансовой поддержки. Особое внимание уделяется продолжению процесса перехода от непосредственного предоставления помощи к оказанию необходимого содействия.

Услуги по оказанию чрезвычайной помощи: непосредственная материальная и финансовая помощь предоставляется семьям беженцев, живущим ниже черты бедности по соответствующим критериям Агентства. В чрезвычайных ситуациях такая помощь оказывается пострадавшим (как беженцам, так и лицам, не являющимся таковыми) в качестве временной экстренной меры. В настоящее время более 6% от общего числа палестинских беженцев получают помощь в рамках программы оказания помощи особо нуждающимся лицам. Цель этой программы заключается в удовлетворении минимальных потребностей в питании и жилье, а также предоставлении денежных субсидий в кризисных ситуациях при наличии у БАПОР средств для этой цели. Наибольшее число беженцев, находящихся в особо трудных условиях, проживает в Ливане (10,76%) и Газе (8,62%). Ежегодно число беженцев, находящихся в особо трудных условиях, увеличивается в среднем на 3,5% в год.

Социальные услуги: В принципе все зарегистрированные беженцы имеют право пользоваться имеющимися программами социальных услуг. На практике же целевая группа составляет примерно 10% от общего числа зарегистрированных беженцев. Техническая и финансовая поддержка оказывается в целях организации профессиональной подготовки и оказания помощи приносящим доход предприятиям (путем предоставления займов), реабилитации инвалидов, осуществления проектов развития общин, реализации программ по борьбе с неграмотностью среди женщин и повышения их правовой грамотности, организации работы с молодежью и проведения мероприятий по развитию навыков руководства. В качестве дополнительной помощи лицам, которым адресованы эти программы, оказываются консультативные услуги по социальным вопросам как на индивидуальной, так и на групповой основе. Действующие в лагерях беженцев 132 организации на базе общин играют важнейшую роль в деле оценки потребностей беженцев и организации или продолжения мероприятий, которые удовлетворяют их потребностям в социальной, культурной, образовательной или экономической областях.

Программы микрофинансирования и кредитования микропредприятий. Помимо мероприятий, связанных с приносящими доход видами деятельности, которые осуществляются в рамках программы снижения нищеты, Агентство в 1991 г. создало ряд различных фондов для малых предприятий и микропредприятий. Целью фондов стало финансирование деятельности по формированию новых предприятий, созданию рабочих мест и обеспечению доходов, а также расширение возможностей предпринимателей-женщин. Программа организована на основе оборотного фонда, который оказывает поддержку трем подпрограммам (создание и развитие малых предприятий, кредитование групп с солидарной ответственностью и кредитование микропредприятий) в Газе и двум подпрограммам (создание и развитие малых предприятий и кредитование микропредприятий) на Западном берегу.

Эта программа, направленная на развитие предпринимательских навыков, оказывает поддержку различным по размерам предприятиям и предусматривает удовлетворение самых различных потребностей - таких, как капитальное финансирование и финансирование рабочего капитала. Программа получила широкое международное признание, а ее показатель погашения ссуд составляет более 95%, хотя беспорядки на Западном берегу и в Газе, возникшие в результате обострения арабо-израильского противостояния, несколько снизили его. Со времени своего создания программой была предоставлена 38 621 ссуда на сумму 53,21 млн. долл. США (32 546 ссуд на сумму 44,35 млн. долл. США в Газе и 6 075 ссуд на сумму 8,86 млн. долл. США на Западном берегу). Программа кредитов также способствовала созданию 2 250 новых рабочих мест и гарантировала дополнительно 10 тыс. мест. Агентство стремится заручиться дополнительной финансовой поддержкой доноров в целях расширения своей деятельности в данном направлении.

Новые проекты. БАПОР координирует новые специализированные программы и проекты, каждый из которых направлен на удовлетворение нужд беженцев, а также на развитие в самых разных областях (главным образом, социально-экономическое развитие).

Проекты:

долгосрочные специализированные проекты по улучшению инфраструктуры и условий проживания в лагерях;

специализированные проекты в дополнение к регулярным программам БАПОР;

в рамках "программы реализации мира" в период с 1993 г. по 1999 г. был успешно реализован 571 проект, для чего Агентство привлекло более 280,5 млн. долларов США;

одним из наиболее заметных и масштабных проектов стало строительство "Европейского госпиталя в Газе". Его возведение было продиктовано желанием Европейского Союза внести свой вклад в развитие палестинского здравоохранения. Финансирование проекта взяли на себя исключительно страны Евросоюза. Непосредственное строительство госпиталя на 232 больничных места было окончено в 1996 г., а официальная его передача ПНА состоялась в 1999 г. Амбулаторные услуги стали оказываться с июля 2000 г.

Финансирование БАПОР напрямую зависит от добровольных вложений доноров. Главными из них являются США, Европейский союз, Великобритания и Швеция. Постоянными финансовыми донорами являются арабские страны Персидского залива, скандинавские страны, Япония и Канада.

Незначительное количество средств поступает также от неправительственных организаций и частных лиц.

Секретариат ООН из своего регулярного бюджета выделяет средства на финансирование работы международного персонала, работающего в БАПОР; ЮНЕСКО и ВОЗ обеспечивают персоналом осуществление своих программ по образованию и здравоохранению.

Безусловно, объем вложений, а значит, и достижение ожидаемых результатов зависят от многих сопутствующих внешних факторов. Это в первую очередь относится к ситуации в регионе и в мире в целом, а также к обменному курсу национальной валюты по отношению к доллару США. (Бюджет и расходы Агентства исчисляются в долларах. Однако лишь 4 страны-донора осуществляют финансовые вложения в долларах США: это США, Япония, Кувейт и Саудовская Аравия. При осуществлении операций перевода "пожертвований" в национальной валюте в доллары США происходит элементарная "потеря" финансовых средств.)

Кроме того, важно отметить тот факт, что объемы финансовой помощи не соответствуют темпу естественного прироста населения среди палестинских беженцев. А это, безусловно, отрицательно сказывается на объеме оказываемой помощи и эффективности осуществляемых БАПОР программ.

Бюджет БАПОР на 2001 г. составлял 311 млн. долларов США:

290 млн. долларов было направлено на осуществление программ (образование, здравоохранение, чрезвычайная помощь, социальные услуги);

10 млн. на удовлетворение чрезвычайных потребностей палестинцев;

7 млн. на обновление основного капитала;

4 млн. на осуществление проекта обновленной системы оплаты работы местного персонала.

В дополнение к этому на специальные новые проекты было привлечено еще 65 млн. долларов; а также 69 млн. долларов целенаправленных вложений в решение проблем, возникших на оккупированных территориях вследствие обострения интифады Аль-Акса и введенных ограничений со стороны Израиля.

Большая часть бюджетных средств БАПОР (54%) идет на программы образования, по 18% на здравоохранение и на эксплуатационные и общественные услуги, и 10% - на оказание чрезвычайной помощи и социальных услуг.

В зависимости от результатов будущих мирных переговоров и в связи с продолжением конфликта в районах присутствия БАПОР может возникнуть необходимость расширения масштабов определенных видов деятельности Агентства или выполнения дополнительных задач, связанных с осуществлением программ для беженцев. Это в первую очередь касается палестинских беженцев, проживающих на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа.

Ситуация, складывающаяся в настоящее время на Ближнем Востоке, заставляет рассматривать целый ряд различных сценариев будущей деятельности БАПОР. Продолжение беспорядков, усиливающее обеспокоенность в отношении безопасности, ухудшение экономического положения беженцев и ограничение свободы передвижения товаров, услуг и населения негативно отражаются на деятельности Агентства. При возобновлении мирных переговоров и появлении реальных перспектив урегулирования Агентству, возможно, придется взять на себя новые задачи, касающиеся оказания помощи палестинским беженцам.

палестинский беженец израиль лагерь

Уменьшение объема финансовых ресурсов за последние несколько лет привело к сокращению численности международного персонала БАПОР, в то время как число беженцев и их потребности существенно возросли. Независимо от будущих сценариев развития событий БАПОР уже сейчас сталкивается с увеличением объема работы и нуждается в сотрудниках, обладающих специальными навыками. Помимо своих нынешних функций, Агентству, по всей вероятности, придется выполнять новые задачи, особенно в таких областях, как анализ политической ситуации и оказание юридических консультативных услуг, оказание чрезвычайной помощи и социальных услуг, материально-техническое обеспечение, административное обслуживание, обеспечение людских ресурсов и безопасности.

# Использованная литература

1. Основные сведения об Организации Объединенных Наций. М.: Юридическая литература, 1995.

2. Конвенция ООН о статусе беженцев. Официальный документ ООН.

3. Официальный отчет Генеральной Ассамблеи ООН. А/56/6 (sect.24)

4. Доклад Генерального секретаря ООН: Помощь палестинскому народу. А/56/123-Е/2001/97

5. Положение беженцев в мире. Перемещенные лица - гуманитарная проблема. Центр документации и научных исследований УВКБ ООН. 1997.

6. Положение беженцев в мире. Пятьдесят лет гуманитарной деятельности. Центр документации и научных исследований УВКБ ООН. 2000.