Реферат: История проблемы палестинских беженцев

В начале 1948 г. арабы составляли более двух третей населения подмандатной Палестины, в их частной собственности находилась большая часть палестинских земель. Демографическая ситуация кардинально изменилась менее чем за год в результате массовой миграции арабского населения в ходе первой арабо-израильской войны. Последствием "катастрофы", именно так называется в арабской историографии война 1948 г., стала проблема палестинских беженцев, разделенных, проживающих в соседних государствах и лишенных значительной части своего имущества.

Палестинские арабы - не единственные вынужденные переселенцы в результате передела мира в XX веке, но проблема их уникальна. Составляя всего два процента от общего числа беженцев, перемещавшихся по миру после Второй мировой войны, они до сих пор не изменили свой статус. Арабы Палестины стали единственной общиной, чьей судьбой распоряжалась международная общественность, затянув решение их проблемы на долгие десятилетия.

Во всех других случаях беженцам помогали правительства государств, в которых они искали убежища, решение находилось либо в возвращении беженцев на историческую родину, либо в интеграции в сообщества тех стран, в которых они оказались в результате вынужденного переселения. Это произошло с 8,5 млн. индийцев и сикхов, приехавших в Индию из Пакистана; 6,5 млн. мусульман, отправившихся в Пакистан из Индии; 13 млн. немцев, переселившихся из стран Восточной Европы в Германию; тысячами болгарских турок и многими другими беженцами, общее число которых составляло 4 млн.

Палестинский парадокс тем более удивителен, поскольку палестинские арабы обладали сходством языка, религии, уровня социального развития и частично - национального самосознания с народами большинства государств, в которые они прибыли. Однако единственной страной, согласившейся обеспечить натурализацию палестинских беженцев, была Иордания. Остальные арабские страны на протяжении десятилетий продолжали держать палестинцев на бесправном положении в лагерях беженцев.

ООН, которая не сумела предотвратить первую арабо-израильскую войну, столкнулась по ее окончании с широкомасштабной гуманитарной и социальной проблемой. Надежды на быстрое урегулирование достаточно скоро развеялись, проблема палестинских беженцев ежегодно со всей остротой вставала в повестку дня, но поиск ее подлинного решения тянется по сей день. Представители ООН часто выступали посредниками между не желающими идти на уступки сторонами, которые перекладывали друг на друга ответственность за произошедшее и скатывались на позиции взаимных обвинений. Ни по одному из аспектов проблемы не было согласия. Споры, основанные на идеологических разногласиях, только запутывали ситуацию, осложняя поиск практического решения проблемы, к которому стороны были готовы приступить только после выяснения отношений.

Одними из самых острых были вопросы, кто виноват в изгнании палестинцев, по какой причине палестинцы оставили свои дома и кто несет за это ответственность.

Споры велись также и об исторических правах еврейского либо арабского народа на Палестину. Так, согласно мнению арабских лидеров, до окончания Первой мировой войны ее территория была неотделимой частью окружающего арабского мира. Представители Израиля, в свою очередь, утверждали, что никогда не было такого, чтобы евреи не жили в Палестине, которая никогда не управлялась арабами.

"Палестинская национальность" арабских беженцев также стала предметом дискуссий. Требования беженцев (либо арабских лидеров, представляющих их интересы) основывались на том, что они палестинцы. Следовательно, своей целью они ставили возвращение на родину, т.е. в Палестину, как правило, подразумевая свои дома в Израиле. Представители Израиля в ответ на это утверждали, что арабский беженец из израильской Палестины практически "вернулся на родину", если он находится в арабской Палестине (не входящей в Израиль).

Весьма проблематичным был вопрос, каково число "настоящих" беженцев из той части Палестины, которая предназначалась для создания еврейского государства. Так, ЮНРВА (Управление по делам беженцев, созданное по инициативе ООН для оказания помощи беженцам), Израиль и арабские государства приводили противоречивые цифры, отражающие количество беженцев в 1948 г. От этих данных зависели размеры компенсаций. Израиль официально заявляет, что в 1948 г. его территорию покинуло 520 тыс. человек. ЮНРВА зарегистрировало 726 тыс. беженцев, а по оценкам представителей палестинцев, эта цифра достигает 900 тыс. Эти данные были подвергнуты сомнению независимыми исследователями. Согласно проведенной англичанами в декабре 1944 г. переписи населения, всего в той части Палестины, на которой было создано Государство Израиль, проживали 525.500 арабов, из них 170.430 человек - в городах, а 355.070 человек - в сельской местности. Учитывая тот факт, что примерно 150 тысяч человек остались в Израиле, а 35 тысяч - вернулись в 1949-1956 гг., общее число беженцев всех возрастов (непосредственно беженцев, не считая их родившихся впоследствии детей) составляет чуть более 340 тысяч человек.

Право беженцев на возвращение было самым острым из вопросов, затрагиваемых в обсуждениях. 19 ноября 1948 г. на третьей Генеральной Ассамблее ООН была принята резолюция № 212 (III), в 11 параграфе которой содержались основные принципы, отражающие отношение ООН к вопросу палестинских беженцев. В резолюции говорилось, что "беженцы, желающие вернуться в свои дома и жить в мире со своими соседями" ("the refugees wishing to … live at peace with their neighbours"), должны получить возможность осуществить свои намерения как можно скорее, а тем, кто решит не возвращаться, будет выплачена компенсация за оставленную собственность и возмещен ущерб "в соответствие с принципами международного права", за что будут отвечать правительства государств, затронутых проблемой.

Интерпретация 11-го параграфа стала постоянным камнем преткновения между сторонами. В резолюции говорилось о беженцах, желающих "жить в мире с соседями", таким образом, возвращение было напрямую связано с установлением мира. Формулировка "беженцам должно быть разрешено вернуться к ближайшему возможному сроку" ("the refugees … should be permitted [to return] at the earliest practicable date") означала, что только суверенное Государство Израиль может дать разрешение на возвращение и определить его сроки.

Арабы не могли принять такое условие. Так, 14 октября 1955 г. премьер-министр Египта Насер в своем интервью американской газете сказал, что "ненависть арабов очень сильна и нет никакого смысла говорить о мире с Израилем". Премьер-министр Сирии в свою очередь заявил: "Израиль - заклятый враг Сирии. Арабы не успокоятся, пока этот бесчестный враг находится на святой земле в самом сердце арабского мира".

Арабские лидеры требовали для беженцев абсолютного права на возвращение в покинутые ими дома или права на выбор между возвращением и получением компенсации. Бен-Гурион заявил, что Израиль категорически против предоставления беженцам свободы выбора, потому что такое предложение делается исключительно из расчета разрушить Израиль. По его мнению, единственно правильным и справедливым решением проблемы беженцев было их расселение "среди своего народа в странах с достаточным запасом воды и земли, нуждающихся в рабочей силе".

В своей полемике с арабскими лидерами А. Эвен, чрезвычайный и полномочный посол Израиля в ООН (а впоследствии - министр иностранных дел) выдвигал следующие аргументы против идеи возвращения (репатриации) палестинских беженцев в Израиль. Во-первых, он подчеркивал, что сам термин "репатриация" (от латинского "patria" - родина) употребляется в этой связи некорректно, так как прибытие арабских беженцев из арабских земель на неарабские не является возвращением на родину. Он говорил: ""Патриа" - не просто географическое понятие. Расселение беженцев в Израиле будет не репатриацией, а отчуждением из арабского общества; только процесс объединения с людьми, которые разделяют национальные чувства, культурное наследие и языковое своеобразие стал бы настоящей репатриацией арабского беженца".

Резолюция № 212 (III) ограничивала возвращение палестинских арабов в места их довоенного проживания двумя условиями: во-первых, возможностью практического осуществления массового возвращения, и, во-вторых, способностью арабов и евреев сосуществовать в мире. С каждым годом надежда на выполнение этих условий уменьшалась.

В 1958 г. уже более половины арабских беженцев были моложе 15 лет, т.е. во время провозглашения независимости Израиля тем, кто успел родиться, было меньше 5 лет, из чего следует, что у большей части беженцев не было памяти об Израиле.

С точки зрения руководства Израиля, в ходе репатриации палестинцы были бы вырваны из привычной среды и оказались бы на территории чужого народа, которому они враждебны. "Израилю, чьему суверенитету и безопасности угрожают окружающие его государства, предлагается увеличить число источников опасности наплывом с враждебных территорий массы людей, воспитанных в ненависти к нему", - говорил Эвен.

Фактически, едва ли не все израильские лидеры делали акцент на принадлежности палестинцев к арабской нации, но стремились ли сами арабские государства открыть объятья навстречу палестинским беженцам? Проблема палестинских беженцев искусственно раздувалась ими из политических соображений, несмотря на все социальные, экономические и культурные факторы, которые в иных условиях давно бы привели к ее решению. По словам Д. Бен-Гуриона, арабские страны относились к палестинцам не как к людям и представителям своего народа, а лишь как к оружию, с помощью которого можно нанести удар по Израилю. Эта позиция разделялась и представителем Управления ООН по делам беженцев в Иордании Ральфом Галлоуэем (Ralph Galloway), который заявил: "Очевидно, что арабские государства не хотят разрешить проблему беженцев. Они стремятся сохранить ее, как открытую рану, в качестве вызова ООН и оружия против Израиля. Арабским лидерам наплевать, выживут палестинцы или умрут".

Решения ООН не производили должного воздействия на арабских лидеров, которые не спешили оказывать помощь палестинским беженцам. Так, сирийский представитель заявил, что указания ООН не являются императивом для стран, к которым они относятся, а носят характер рекомендаций, и стороны могут их не принять, если только они не являются "правомочными и справедливыми, не затрагивающими их фундаментальные права".

Все израильские представители в ООН подчеркивали, что начиная с 1948 г., в сущности, происходил обмен населением между Израилем и арабскими странами. Израиль смог предоставить гражданство 800 тыс. иммигрантов, большая часть из которых (570 тыс.) прибыла из арабских стран, причем их число было примерно равным количеству арабов, покинувших Палестину. Евреи, прибывшие в Израиль из Ирака (125 тысяч человек), Египта (38 тысяч человек), Йемена (50 тысяч человек), Марокко (253 тысячи человек), Туниса (46 тысяч человек), Ливии (34 тысячи человек) и других арабских государств, так же, как и палестинцы, оставили в странах исхода свои дома и имущество. Израиль принял их, предоставил им гражданство, а с течением времени - жилье и возможность трудоустройства, опираясь преимущественно на собственные силы и не взывая к мировой общественности. По сравнению с интеграцией выходцев из мусульманских стран в Израиле, которая наталкивалась на значительные трудности, интеграция палестинцев в арабских странах проходила бы проще, так как в этом случае не было таких сильных различий в социальной и культурной базе. Подобные выводы делало не только руководство Государства Израиль. Отчет Исследовательской группы по вопросам европейской миграции утверждал: "Палестинские арабы обладают ближайшим сходством национального самосознания, языка, религии и социальной организации с арабами других стран, а жизненные стандарты большинства беженцев не многим отличаются от стандартов жителей государств, которые уже предоставили им убежище или предоставят его в будущем".

Израиль был готов выплатить беженцам компенсации за оставленную собственность и сотрудничать по этому вопросу с Комиссией по примирению в Палестине. Общая стоимость покинутой собственности оценивалась этой комиссией в 100 млн. долл. Израиль, с определенными ограничениями, был готов принять это как основу для переговоров, при условии что:

1. Соглашение о компенсациях приведет к миру или, по крайней мере, к прекращению арабской экономической войны против Израиля.

2. Выплаты будут производиться в соответствии с финансовым потенциалом страны. Они будут ускоряться при предоставлении Израилю международной помощи.

3. Беженцы, получившие компенсации, должны будут отказаться от требования вернуться в Израиль так же, как и от последующих финансовых претензий.

4. Соглашение будет достигнуто при удовлетворении встречных требований Израиля возместить ущерб еврейским беженцам из арабских стран и арабских частей Палестины.

Хотя израильское руководство предпочитало решать проблему арабских беженцев в рамках полного мирного урегулирования, оно было готово отдать приоритет рассмотрению вопроса беженцев.

11 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята резолюция № 194 (III), являющаяся первым и вплоть до сегодняшнего дня - основным юридическим документом, принятым ООН, на который ссылаются палестинские и иные арабские организации, утверждающие, что арабы, покинувшие территорию Палестины в 1947-1949 гг., а также их потомки, имеют право вернуться в свои дома, расположенные на территории Государства Израиль.

Согласно параграфу 3 этой резолюции, была создана Комиссия по примирению в Палестине (The Palestine Conciliation Commission) из представителей Франции, Турции и США, на которую ООН возлагала, согласно параграфу 11 той же резолюции, "ответственность за облегчение репатриации, расселения и экономической и социальной реабилитации беженцев и выплаты компенсаций". Комиссия пыталась найти конструктивное решение проблемы, сформировав рабочую группу по анализу экономической ситуации в странах Ближнего Востока во главе с американским экономистом Гордоном Клеппом (Gordon R. Clapp).

Миссия Г. Клеппа предложила несколько широкомасштабных проектов развития арабских стран для проведения работы по расселению беженцев в Сирии, на северо-западе принадлежавшего Египту Синайского полуострова, в долинах рек Ярмук и Иордан в Иордании. Именно основываясь на предложениях, содержащихся в поданном 28 декабря 1949 года докладе Г. Клеппа, Генеральная Ассамблея ООН приняла решение о создании Управления по делам беженцев (United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East, сокращенно - UNRWA) с целью проведения работы по реабилитации беженцев при содействии заинтересованных сторон. Группа Г. Клеппа предлагала широкую программу действий для обеспечения трудоустройства палестинских беженцев. Суть ее сводилась к тому, что мир и стабильность на Ближнем Востоке не могут быть достигнуты, пока огромная часть людей не получит доступ к более высокому жизненному уровню. Это было возможно лишь при всестороннем развитии экономических ресурсов Ближнего Востока, которое должно было начаться с подъема сельского хозяйства. Предполагалось, что предлагаемые программы трудоустройства палестинских беженцев будут способствовать повышению уровня экономического развития стран, на территории которых они оказались.

Если бы рекомендации 1950 г. и последующих лет были выполнены, палестинские беженцы были бы сейчас полноценными членами общества в арабских государствах, с которыми они связаны религией, языком и культурой. Руководство этих стран в свою очередь предпочло поддерживать статус беженцев, всерьез ничего не предпринимая для его изменения и облегчения положения своих собратьев, из соображений политического противостояния.

Неготовность арабских стран к какому-либо конструктивному сотрудничеству с целью решения этого вопроса десять лет спустя привела к провалу инициатив, выдвинутых тогдашним Генеральным секретарем ООН шведским дипломатом Дагом Хаммаршельдом (Dag Hammarskjold). В своем видении проблемы он выдвигал на первый план ее экономический аспект: интеграцию палестинских беженцев в экономическую жизнь Ближнего Востока он оценивал как неотъемлемую часть развития всего региона и базу для решения политических противоречий. По его мнению, перспективы выглядели довольно обнадеживающе, так как мировое сообщество было готово способствовать экономическому развитию арабских стран, а в дальнейшем экономические условия позволили бы "устранить политические и психологические препятствия в созидательной атмосфере, с чувством справедливости и реализма".

В результате Шестидневной войны израильский контроль был установлен над всей бывшей подмандатной Палестиной, над территориями, на которых проживало значительное число беженцев Войны за независимость. К ним относились Иудея и Самария, оккупированные Иорданией в 1948 г., и полоса Газы, находившаяся под контролем Египта. Шестидневная война и ее последствия придали проблеме беженцев новое измерение, создали новые проблемы.

палестинский беженец араб реабилитация

После Шестидневной войны большое число палестинцев оказалось на территориях, контролируемых Израилем. Этот факт вынуждал израильскую администрацию на деле доказать эффективность мер решения проблемы, которые она предлагала применить ранее. Политика израильского руководства по отношению к арабским беженцам, проживающим на контролируемых территориях, была довольно успешной, при этом их положение значительно улучшилось по сравнению с положением палестинцев, проживающих в арабских странах, к тому же число их конфликтов с местной администрацией было гораздо меньшим, чем с руководством арабских стран.

После 1967 г. все чаще начинают говорить не о палестинских беженцах, а о палестинском народе, переходя от требований осуществить их возвращение в Израиль к требованиям создания Палестинского государства.

Первым намерением Израиля после Шестидневной войны было наладить оказание необходимых услуг населению территорий, что относилось и к палестинским беженцам.14 июня 1967 г., спустя 4 дня после вступления в силу соглашения о прекращении огня, правительство Израиля заключило с ЮНРВА соглашение о продолжении работы Агентства. В сентябре 1967 г. при участии ЮНРВА была проведена перепись населения, согласно которой на территории Иудеи и Самарии находилось 105 654 палестинца, а в Газе - 207 250. Эти цифры были ниже, чем используемые в статистике ЮНРВА, согласно которой в 1968 г. на Западном берегу проживало 245 тыс. арабских беженцев и 265 тыс. в Газе.

Главной целью Израиля было обеспечить занятость беженцев, трудоустройство которых в основном осуществлялось за счет общественных работ, дававших палестинцам средства к существованию. Уже через некоторое время пропала необходимость бороться с безработицей посредством искусственно надуманной общественной работы, т.к. беженцы вместе с местным населением находили себе место в быстро развивающейся экономике территорий и на рынке рабочей силы Израиля.

Наряду с экономическим развитием было улучшено качество услуг, предоставляемых населению, и инфраструктуры, расширилась сеть дорог, повысился уровень здравоохранения, открывались новые школы в дополнение к школам, управляемым ЮРНВА.

В сущности, Израиль применил принципы, предлагаемые Г. Клеппом в 1949 г. и Д. Хаммаршельдом в 1959 г. Политика экономического развития и устранения искусственных барьеров привела к повышению жизненных стандартов и постепенно устранила различия между беженцами и местным населением. Процесс интеграции практически завершился на Западном берегу, подобный процесс происходил и в Газе, где, правда, из-за скопления большого числа беженцев на небольшой территории проблема усложнялась.

Министр обороны Моше Даян определил цели израильской политики по отношению к арабским беженцам как неизменность их статуса (сохранение их прав под опекой ООН) при изменении условий их проживания (при улучшении социально-экономической базы). Беженцы, как все жители территорий, могли свободно передвигаться, в том числе и по территории Израиля, и пользоваться благами, которые давала им политика "открытых мостов", проводимая руководством страны, позволяющая перемещаться с контролируемых территорий в Иорданию и заниматься торговлей. В результате политики "открытых мостов" жители Иудеи и Самарии получили возможность, как и до войны, экспортировать свою продукцию в Иорданию и через нее - в другие арабские страны; жители полосы Газы впервые получили возможность сбывать свою сельскохозяйственную продукцию на иорданском рынке.

На 24 Генеральной Ассамблее (1969) арабские лидеры преуспели в вербовке сторонников принятия следующей формулировки резолюции: "Проблема арабских беженцев возникла как результат отрицания их неотъемлемых прав по Хартии Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека" и нового подтверждения "неотъемлемых прав народа Палестины" (Резолюция № 2535 (XXIV) от 10 декабря 1969 г., документ 18). По словам представителя Израиля в ООН Йосефа Текоа, это была "самая чудовищная резолюция, когда-либо принимаемая ООН"19. Впервые после 1949 г. Генеральная Ассамблея отошла от общепринятого характера резолюций по вопросам беженцев. Вторая часть резолюции № 2535 увязала эту проблему с "неотъемлемыми правами палестинского народа" и содержала явный антиизраильский подтекст. Резолюция была принята при 48 голосах "за", 22 - "против", 47 воздержалось. Теперь в документах ООН утверждалось, что проблема беженцев возникла не как результат военных действий, а в результате отрицания их неотъемлемых прав, обеспечиваемых Хартией ООН и Всеобщей декларацией прав человека. Израиль определил резолюцию № 2535, направленную на подрыв легитимности существования Израиля, как полное аннулирование предыдущей политики ООН. Очевидно, что он отклонил ее. Руководство страны не видело перспектив сотрудничества с ООН в решении палестинского вопроса и достижении справедливого и постоянного мира.

4 ноября 1970 г. Генеральная Ассамблея ООН большинством голосов приняла Резолюцию № 2628, которая повторяла вторую часть Резолюции № 2535, утверждая, что "уважение прав палестинцев является необходимым элементом установления справедливого и устойчивого мира на Ближнем Востоке". "Настоящее ухудшение тяжелой ситуации на Ближнем Востоке содержит угрозу миру и безопасности на международной арене, - говорилось в Резолюции… Ни одно территориальное приобретение, вытекающее из угроз применения силы, не может быть признано". В параграфе, названном "Положение на Ближнем Востоке", предписывалось воплощение в жизнь резолюции № 242 (1967) Совета Безопасности и вывод вооруженных сил Израиля с оккупированных территорий.

Очевидно, что эти требования не могли быть выполнены из-за отсутствия гарантий безопасности Государства Израиль.

Проблема беженцев обсуждалась не только в ООН, но и в рамках многосторонних переговоров при посредничестве США между представителями Израиля и арабских государств, а впоследствии и самих палестинцев. Так, вопрос статуса беженцев поднимался на международных конференциях: в 1949 г. в Лозанне, в 1950 г. в Женеве, в 1951 г. в Париже. Обсуждение вопроса возобновилось двадцать лет спустя - в декабре 1973 г. на конференции в Женеве после Войны Судного дня, в ходе израильско-египетских переговоров в сентябре 1978 г. и на Мадридской конференции в октябре-ноябре 1991 г. Если первые три конференции были направлены на достижение некоторого прогресса в решении вопроса о беженцах, то упоминание этой темы на конференциях и переговорах 70-х - 90-х годов имело преимущественно формальное значение, и ни одна из сторон не рассчитывала всерьез на изменение статус-кво. Перелом наступил в ходе переговоров в Кэмп-Дэвиде в июле 2000 г. и в Табе в январе 2001 г., когда правительство Эхуда Барака выразило готовность пойти на беспрецедентные уступки израильской стороны по вопросу о праве палестинских беженцев и их потомков на возвращение. Показательно, что арабские представители отклонили все израильские предложения по этому вопросу - как полвека назад, так и в ходе недавних переговоров.

После окончания войны в Заливе Госсекретарь США Джеймс Бейкер пытался устроить встречу сторон на международной конференции. Так состоялась конференция в Мадриде, которая проходила с октября по ноябрь 1991 г. Израиль потребовал, чтобы палестинские представители прибыли только из Газы и с Западного берега. Бейкер убедил арабские государства и палестинцев принять это условие взамен на компромиссы, требуемые от Израиля.

Двусторонние и многосторонние обсуждения затрагивали проблемы экономики, водных ресурсов, беженцев и разоружения. Когда израильская сторона впервые встретилась с палестино-иорданской делегацией, ее лидер, Хейдар Абед Эль-Шафи, потребовал возвращения беженцев по условиям резолюции № 194. Израиль незамедлительно это опротестовал. Обсуждение было коротким, и Израиль отказался вести двусторонние переговоры с палестинцами в течение последующих двух лет.

Два важных события предшествовали конференции в Кэмп-Дэвиде 2000 г. Первым стало подписание соглашения в Осло между Израилем и ООП в 1993 г. о принципах внутреннего самоуправления.

В статье VI третьего параграфа Соглашения о принципах внутреннего самоуправления (так называемого соглашения "Осло-1") говорилось, что вопросы, касающиеся проблемы беженцев, как и остальные наиболее сложные вопросы (о статусе Иерусалима, о будущем еврейских населенных пунктов на территориях Иудеи, Самарии и Газы, о границах будущего Палестинского государства и т.д.), будут обсуждаться только в рамках переговоров об окончательном урегулировании. В течение пятилетнего периода обсуждений стороны должны были прийти к взаимному доверию. Форма окончательного урегулирования не определялась.

В то время как официальные соглашения в Осло, детали которого были согласованы бывшим министром юстиции в правительстве Э. Барака Йоси Бейлиным и одним из виднейших палестинских лидеров Махмудом Аббасом (Абу-Мазеном), откладывали обсуждение проблемы беженцев на некоторый срок, была сделана попытка прийти к какому-либо конкретному решению данного вопроса. В частности, этому был полностью посвящен второй документ - соглашение Бейлина-Абу-Мазена.

Пункт 7 соглашения Бейлина - Абу-Мазена предполагал достижение сторонами взаимного понимания трудностей возвращения беженцев при условии, что ни одна из сторон не отказывалась от своих принципиальных взглядов на проблему.

В основном этот пункт соглашения был посвящен компенсациям, также в нем говорилось о механизме реабилитации беженцев. Основной его целью было убедить беженцев в том, что на практике осуществление их права на возвращение будет менее привлекательным и удобным, чем реабилитация палестинцев в третьей стране или настоящем месте жительства. При этом в соглашении Бейлина - Абу-Мазена не упоминались конкретные цифры, суммы или сроки, касающиеся беженцев. Иными словами, данный пункт имел скорее символическое значение.

Ни Абу-Мазен, ни Бейлин, ни другие участники встречи не подписали это соглашение, оно также не было и официально опубликовано. Его не поддержал Арафат, равно как и три израильских премьера. Так, Эхуд Барак не принял саму концепцию и также отклонил подобный документ, содержащий предложения по механизму решения проблемы беженцев, предложенный ему Бейлиным накануне Кэмп-Дэвида.

Впоследствии, когда это соглашение было опубликовано в израильских средствах массовой информации, Барак был раскритикован за то, что он не использовал его в Кэмп-Дэвиде, а Абу-Мазен был обвинен в том, что отказался от права беженцев на возвращение.

Переговоры в Кэмп-Дэвиде в 2000 г. стали местом первого практического обсуждения лидерами Израиля и палестинцев проблем беженцев и других вопросов, отнесенных к сфере так называемого "окончательного урегулирования". По своему уровню эта встреча была самой значимой среди когда-либо проводившихся между Израилем и палестинцами - при участии израильского премьер-министра Э. Барака, председателя Палестинской администрации Я. Арафата и при посредничестве президента США Б. Клинтона.Э. Барак, который, по мнению и сочувствующих ему, и критиков, действительно стремился к заключению соглашения, преуспел на конференции, убедив Клинтона поддержать израильскую инициативу вместо условий, выдвинутых палестинцами.

Президент США Б. Клинтон, принимавший активное участие в переговорах, изложил свои мысли по поводу решения проблемы палестинских беженцев. На встрече с палестинской делегацией в Белом Доме он заявил, что по историческим причинам палестинским лидерам будет сложно отказаться от претензий к закону о возвращении и что он понимает отказ Израиля признать право палестинцев на возвращение, расценивая его как угрозу еврейскому характеру государства25. Клинтон сказал: "Я полагаю, что разногласия в большей степени касаются формулировок нежели того, что произойдет на практике. Я верю, что Израиль готов признать моральный и материальный ущерб, причиненный палестинскому народу в результате войны 1948 г., и необходимость содействовать международному сообществу в решении проблемы".

Американский президент предложил определенные рамки для решения проблемы беженцев, включающие создание международного комитета для проведения в жизнь всех аспектов урегулирования, таких как выплата компенсаций, расселение, репатриация и т.д. США тем временем будут готовы руководить международными усилиями по оказанию помощи беженцам. Любое решение, по мнению Клинтона, должно быть принято на основе взаимного согласия и вести к созданию двух государств для двух народов.

Эти положения были приняты обеими сторонами и должны были стать отправной точкой для окончательного урегулирования конфликта. Само урегулирование должно было заключаться в возвращении палестинцев в свою страну - Палестинское государство, учитывая возможность Израиля принять некоторых беженцев.

Билл Клинтон предложил две формулировки решения, чтобы избежать трудностей при его интерпретации.

1. Обе стороны признают право палестинцев на возвращение в "историческую Палестину", либо

2. Обе стороны признают право палестинцев вернуться на родину.

При этом "родиной" может считаться не только Израиль, но и территории, находящиеся под контролем Палестинской администрации.

Согласно этому варианту исполнения резолюции № 194, беженцы "вернулись" бы на следующие территории:

1. на территории Израиля, которые передаются Палестине в результате территориального обмена;

2. в Палестинское государство;

3. в страну, в которой они уже находятся;

4. в третью страну;

5. в Израиль.

Президент США признавал право Израиля и других стран абсорбировать беженцев в соответствии с внутренними законами и политикой. Он также предлагал, что Газа и Западный берег будут полностью открыты для всех палестинских беженцев и что Израиль объявит в рамках соглашения о своей готовности абсорбировать некоторых беженцев на своей территории. На конференции в Кэмп-Дэвиде Б. Клинтон также обозначил приоритет решения проблемы беженцев в Ливане. Предполагалось, что по окончании урегулирования стороны объявят о выполнении резолюции № 194.

Сначала Клинтон согласовал свой план с израильской делегацией, возглавляемой Бараком, предполагая, что израильтяне, которые приняли документ до того, как он был представлен палестинцам, заявят о своем согласии. Также он ожидал, что, выступая перед средствами массовой информации, израильская сторона скажет о поправках к некоторым пунктам плана, тем самым предотвращая политический торг и представляя некоторые положения в более привлекательном для израильского общества свете.

Палестинцы приняли предложения Клинтона, но с определенными оговорками. В представленном меморандуме они отметили, что США приняли израильское прочтение резолюции № 194. Представители палестинцев также заявили, что в резолюции говорится о возвращении беженцев в их дома, где бы они ни находились, а не об их "стране" или "исторической Палестине". В меморандуме утверждалось, что "признание права на возвращение и предоставление беженцам свободы выбора имеют первостепенное значение для окончательного урегулирования конфликта". В то же время в меморандуме говорилось, что палестинцы готовы проявить гибкость в вопросе о механизме воплощения права на возвращение, ясно понимая, что на территорию Израиля (в пределах "зеленой черты") невозможно вернуть 4 млн. беженцев. Также палестинцы потребовали выплат огромных компенсаций за десятилетия жизни в странах диаспоры.

В число израильских представителей в Рабочем комитете по делам беженцев входили ветеран переговоров Э. Рубинштейн и бывший министр от Ликуда Дан Меридор, оба приверженцы правых взглядов. Палестинские делегаты были беженцами или сыновьями беженцев, среди них Абу-Мазен и Акрам Хания, оба известные борцы за право на возвращение. Представители Израиля пришли к выводу, что палестинцы не готовы обсуждать механизм выплаты компенсаций, а те в свою очередь требовали взамен, чтобы Израиль официально признал право на возвращение.

16 июля израильская делегация подписала документ о компенсациях, в котором, однако, не признавалось право палестинцев на возвращение и ответственность Израиля за проблему беженцев. Палестинцы требовали также компенсации за их прошлые невзгоды, и хотя Израиль пытался найти некоторое вербальное решение, никакого прогресса в переговорах не было.

Представители "ястребов" в израильской делегации, которые заручились некоторой поддержкой у Барака, были резко против права на возвращение. Правда, они также пытались взглянуть на проблему с точки зрения палестинцев и предлагали некоторую моральную компенсацию. Рубинштейн рассматривал это как урон израильским интересам.

Переговоры закончились без подписания какого-либо соглашения 25 июля 2000 г.

Принято считать, что конференция в Кэмп-Дэвиде не удалась из-за отсутствия согласия по разделу Иерусалима, но на самом деле по поводу Иерусалима стороны добились определенного прогресса. В своей статье "Проблема беженцев на мирных конференциях, 1949-2000 гг." Шелли Фрид утверждает, что сосредоточение на вопросе Иерусалима было необходимо, "чтобы избежать заключения, что они не могут достичь прогресса в решении проблемы беженцев".

После неудачи в Кэмп-Дэвиде дополнительная конференция между двумя сторонами без посредничества США состоялась в Табе в январе 2001 г. Основной темой, которая обсуждалась на этой встрече, было декларируемое палестинцами "право на возвращение". Работа подкомитета, возглавляемого Йоси Бейлиным, представляющим Израиль, и Набилем Шаатом от палестинцев, однако, тоже не привела к подписанию соглашения.

На встрече в Табе между двумя сторонами произошел обмен неофициальными бумагами, который считался хорошей основой для обсуждения. Предполагалось, что справедливое решение вопроса беженцев должно удовлетворять резолюции № 242 Совета Безопасности и приведет к выполнению резолюции № 19430. Были представлены обе точки зрения, и стороны почти достигли понимания. Правда, когда началось обсуждение деталей, израильские делегаты опять предложили параметры Клинтона, в то время как ответ палестинцев, по сути, не отличался от меморандума, представленного Клинтону. Израиль неофициально предложил план, предполагающий решение проблемы беженцев по трем направлениям и рассчитанный более чем на 15 лет. Одно из направлений урегулирования предполагало абсорбцию некоторого числа беженцев в Израиле, однако, без четкого определения их количества (в неофициальном документе говорилось о 25 тыс. человек, 40 тыс. были упомянуты устно). На втором направлении планировалась абсорбция беженцев на израильских территориях, которые перейдут палестинцам в результате обмена. Третье направление включало воссоединение семей. Палестинцы не предлагали никаких цифр, настаивая на том, чтобы Израиль первым выдвинул свои предложения.

Обе стороны приняли предложение о создании международного комитета, отвечающего за выплату компенсаций, и международного кредитного фонда, который содержал бы финансовые ресурсы для компенсаций любого вида и занимался бы оценкой их размеров и механизмом выплат. Израиль требовал от палестинцев признания необходимости выплаты компенсаций, причитающихся еврейским беженцам из арабских стран, не настаивая на том, что за это ответственны сами палестинцы. Палестинские представители считали, что этот вопрос не является частью палестино-израильских переговоров. В конце переговоров палестинцы предложили вернуть имущество беженцев, но израильские делегаты отказались это обсуждать.

Когда палестинцы потребовали права на ежегодное прибытие в Израиль 150 тысяч бывших беженцев и их потомков на протяжении десяти лет, что должно было в течение одного поколения превратить еврейский народ в меньшинство в Государстве Израиль, то израильским представителям ничего не оставалось, как отклонить это предложение, после чего переговоры вновь окончились провалом.

На переговорах в Табе был достигнут некоторый прогресс относительно будущего беженцев. Палестинцы показали определенную гибкость в решении проблемы, что могло бы открыть горизонты для серьезных переговоров, которые не подвергались бы влиянию предвыборных интересов представителей обеих сторон. Согласно разным отчетам, в Табе удалось найти такую формулировку, которая позволяла палестинцам не отказываться от права на возвращение вместе с соглашением, что на практике решением станет расселение беженцев не в Израиле. Однако общий провал переговоров в Табе не позволил этому плану пройти проверку.

ООН обсуждала проблему палестинских беженцев десятилетиями, в течение этого времени другие десятки миллионов людей были вырваны с корнями из родных мест в разных частях мира, нашли приют в чужих странах и интегрировались в нормальную, продуктивную жизнь. Проблемы всех беженцев были решены, единственным исключением стали палестинцы. Преобладающее их большинство просто передвинулось из одной части Палестины в другую, многие из них даже не пересекли реку Иордан. Остальные нашли прибежище не в чужих странах, а в арабских государствах. Решение вопроса палестинцев, которые составляли незначительный процент от общего числа беженцев, затягивалось по политическим причинам. Создав проблему военными действиями против Израиля в 1948 г., арабские правительства постоянно поддерживали ее как средство борьбы против Израиля. Они отклонили все усилия Объединенных Наций, такие как план миссии Клеппа или предложения Хаммаршельда, которые открывали возможности нормального существования, работы и хозяйствования. Они пытались привязать палестинцев к лагерям, лишить возможности зарабатывать на приличное существование, удерживать их в состоянии нищеты как второсортных людей в арабских странах - все ради удовлетворения нужд политической пропаганды. Подобное обращение было как с беженцами Войны за независимость, так и с лицами, перемещенными в результате Шестидневной войны. Израиль, в свою очередь, не мог пойти на необходимые уступки, так как помехой этому служили идеология сионизма и принципиально еврейский характер государства.

Генеральная Ассамблея ООН принимала резолюции, которые удовлетворяли интересы арабских лидеров и отражали их настроения, но никаким образом не способствовали решению проблемы.

Конференции, направленные на решение палестинского вопроса, проходили периодически со времени возникновения проблемы и до наших дней. Первая конференция была устроена Примирительной комиссией по делам Палестины в 1949 г., а недавние проводились в Кэмп-Дэвиде и Табе в 2000-2001 гг. Ни одна из них не была успешной.

Беспристрастное изучение фактов и условий, которые необходимо было выполнить, показало бы арабским и еврейским представителям, что проблема изначально являлась не настолько всеобъемлющей и безвыходной, как они полагали. Однако в жарких идеологических спорах было упущено время, а проблема палестинских беженцев осложнилась и приобрела новое измерение.

Палестинские беженцы представляют собой уникальный политический и социальный феномен, они уже не являются беженцами в обычном понимании. Проблема давно вышла за рамки обустройства и расселения людей, лишенных своих домов в ходе военных действий, сейчас речь идет об их потомках. В действительности проблема затрагивает большую этническую общность, чьи члены являются потомками беженцев, целый народ, не имеющий государства.

Основным препятствием на пути к урегулированию конфликта стало так называемое "право беженцев на возвращение". Если изначально речь велась о "миллионе" палестинцев, то за прошедшие пятьдесят лет их число значительно увеличилось. Очевидно, что сейчас невозможно "возвращение" на территорию Израиля 4 млн. человек, которые к тому же не имеют о нем исторической памяти. Для третьего поколения беженцев, родившихся в лагерях Газы и Восточного берега, Израиль не является родиной. Израилю одному уже не справиться с этой проблемой, а перед мировым сообществом сейчас стоит вопрос статуса целого народа.

# Список литературы

1. Данные Управления ООН по делам беженцев, UNRWA Annual Report, July 1, 1956 - June 30, 1957, Supplement № 14. См.: The Palestine Refugee Problem, с.90-91.
2. Заявление Д. Бен-Гуриона в Кнессете, 27 октября 1961 года, пункт 11. См.: Israel's Foreign Relations. Selected Documents, 1947-1974. - Jerusalem: Ministry for Foreign Affairs, 1976, с.427.
3. Заявление Д. Бен-Гуриона в Кнессете, 27 октября 1961 года, пункт 10. См.: Israel's Foreign Relations. Selected Documents, 1947-1974, с.426-427.
4. Краткая еврейская энциклопедия, т.3., с.684.
5. Краткий обзор обсуждения темы палестинских беженцев на этих конференциях в статье: Shelly Fried, The Refugee Issue at the Peace Conferences, 1949-2000 // Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture, Vol.9, № 2 (2002), с.24-33.