

Ю.В. Запарий, М.В. Алисов

ООН И ПРОБЛЕМА ПАЛЕСТИНСКИХ БЕЖЕНЦЕВ (1948–1949 гг.)

История ближневосточного конфликта фокусируется на переговорах и посреднических миссиях. Механизмы многосторонней дипломатии позволяют не только проводить саммиты, но и аккумулировать ресурсы для реагирования на гуманитарные кризисы и организовывать масштабные проекты для оказания помощи. В настоящей статье рассматривается как, наряду с политическим диалогом о судьбе палестинских беженцев, выстраивалась работа ООН по оказанию непосредственной помощи палестинцам. В статье прослеживается работа Согласительной комиссии, Органа ООН по оказанию помощи палестинским беженцам и причины создания Ближневосточного агентства по оказанию помощи палестинским беженцам и организации работ.

Ключевые слова: ближневосточные конфликты; политические конфликты; политическая конфликтология; палестинские беженцы; арабо-израильские войны; политическая история; международные организации; оказание помощи; организация работы; международные отношения.

Сведения об авторах: Запарий Юлия Владимировна, доцент кафедры новой и новейшей истории Уральского гуманитарного института, Уральский федеральный университета им. первого Президента России Б.Н. Ельцина; 620083, Россия, г. Екатеринбург, Тургенева 4, e-mail: zapary.iulia@urfu.ru; Алисов Макар Викторович, студент третьего курса департамента «Исторический факультет» Уральского гуманитарного института, Уральский федеральный университета им. первого Президента Б.Н. Ельцина; 620083, Россия, г. Екатеринбург, Тургенева 4, e-mail: makar.alisov@gmail.com.

Yulia V. Zapariy, Makar V. Alisov

THE UNITED NATIONS AND PALESTINIAN REFUGEES (1848–1949)

The historiography of the Middle East conflict focuses predominantly on negotiations and mediation missions. But multilateral organizations, such as the UN, could also accumulate resources for responding to humanitarian crises and organize large-scale projects to provide immediate relief. The article analysis the United Nations' role in upholding political dialogue on the fate of Palestinian refugees and providing direct assistance to the Palestinians. The article traces the work of the UN Conciliation Commission, the UN Relief for Palestine Refugees (UNRPR), and the reasons for the establishment of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East and the organization of work.

Keywords: Middle East conflicts; political conflicts; political conflictology; Palestinian refugees; Arab-Israeli wars; political history; international organizations; Giving help; work organization; international relationships

About authors: Yulia V. Zapariy, Associate Professor of the Department of Modern and Contemporary History of the Ural Institute of Humanities, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin; Makar V. Alisov, third year student of the Department of History of the Ural Institute of Humanities, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin, Ekaterinburg, Russia.

Ближневосточный конфликт широко освещается мировой прессой, исследуется историками, политологами, международниками на протяжении последних семидесяти лет. Отдельные сюжеты и аспекты политического развития региона стали частью популярной культуры, иногда фольклора, сформировались различные историографические традиции, трактовки и подходы. В глобальном нарративе ближневосточный конфликт зачастую связан с противостоянием СССР и США, а также других ведущих держав. Интернациональный аспект, влияние международных организаций, как правило, находятся в тени. Источники формирования исторической памяти о возникновении конфликта отражают политику великих держав, а исключительно важная роль Организации Объединенных Наций в его урегулировании уходит на второй план. Вопрос о роли этой международной организации в решении вопроса о палестинских беженцах еще более маргинализирован, хотя именно от определения статуса и судьбы сотен тысяч палестинцев во многом зависит динамика арабо-израильского конфликта.

Проблема государственности Палестины изначально приобрела интернациональный характер, когда Великобритания, в состав колониальных владений которой и входила Палестина, передала его на рассмотрение ООН. С началом арабо-израильской войны 1948–1949 гг. организация была вынуждена одновременно реагировать на политический и гуманитарный кризис в условиях военного времени. Анализ работы ООН в данный период поможет лучше понять, какие методы урегулирования конфликта и решения проблемы беженцев были более успешными, и какие факторы блокировали компромисс по вопросу о перемещенных лицах и беженцах.

В мае 1948 г., еще до начала полномасштабной войны, посредник ООН в Палестине предоставил Генеральному секретарю свой доклад [A/648(SUPP)]. Среди перечисленных в документе проблем присутствовал вопрос о положении палестинских беженцев. Предусматривалось решение проблемы в 3 этапа по принципу различия мер, которые предстояло разработать и принять:

1. Удовлетворение первоочередных потребностей беженцев.
2. Создание программы по обеспечению беженцев на сентябрь-декабрь 1948 г. (краткосрочное планирование).

3. Создание плана обеспечения беженцев зимой 1948–1949 гг., работы по их репатриации и материальной поддержке после возвращения домой (долгосрочное планирование).

Посредник ООН считал, что успешная реализация плана возможна только при условии сотрудничества арабских государств и временного правительства Израиля с организацией. Тем не менее, план был весьма оптимистичен. Начавшаяся арабо-израильская война сопровождалась массовым перемещением населения; тысячи палестинцев были вынуждены покинуть свои дома. По подсчетам Б. Морриса, на период апреля – ноября 1948 г. приходится три волны беженцев, а общая численность палестинцев, покинувших свои дома, достигла более 600 тыс. человек [Morris 2004: 490-493].

Признавая необходимость решения вопроса об беженцах, Генеральная Ассамблея ООН 19 ноября 1948 г. принимает резолюцию № 212 (III), которая заложила финансовую основу для гуманитарной деятельности в регионе. Поиск решения проблемы палестинских беженцев признавался одной из срочных задач, стоящих перед организацией. В резолюции подчеркивалось, что судьба полмиллиона человек требует немедленного внимания, и организации необходимо выделить средства в размере, превышающем 30.000.000\$, для оказания помощи [A/RES/212(III)]. Вопреки рекомендациям посредника ООН в Палестине, Генеральная ассамблея на данном этапе не смогла закрепить своим решением право арабских беженцев на возвращение домой и получение компенсации за урон, нанесённый их собственности.

Для организации эффективной помощи беженцам особе значение приобретает информация об их численности и местонахождении. Именно сведения, собранные ООН, являются самыми полными, как в плане территориального, так и количественного охвата. В очередном докладе посредника ООН в Палестине, направленном Генеральной ассамблее в начале декабря 1948 г., указывается, что к концу 1948 г. насчитывалось примерно 472 тыс. беженцев: 154 тыс. на севере Палестины, 83 тыс. на юге, 88 тыс. в Иордании, 73 тыс. в Сирии, 61 тыс. в Ливане, 9 тыс. в Египте и 4 тыс. в Ираке [A/689/Add.1]. Важно, что при подсчёте не учитывалось население, оставшееся на территории своего прежнего проживания, но тем не менее находящееся в тяжёлом материальном положении. При этом на фоне обострения обстановки и продолжения полномасштабных боевых действий число таких палестинцев постоянно увеличивалось.

В декабре 1948 г. Генеральная ассамблея приняла резолюцию, в которой провозгласила, что «стремление беженцев вернуться домой и продолжить мирную жизнь со своими соседями должно быть удовлетворено в ближайшее, как возможно, время» [A/RES/194 (III)]. Документ закреплял право на выплату денежной компенсации. Генассамблея поручила Согласительной комиссии организовать репатриацию, пере-

селение, социально-экономическую реабилитацию и выплату компенсации нуждающимся. Однако указанные задачи были выполнимы только при условии сотрудничества сторон конфликта с ООН. Многие политики понимали, что массовое возвращение палестинцев вряд ли будет возможно. На первоначальном этапе арабо-израильского конфликта деятельность ООН фокусировалась на проведении мирных переговоров, контактов со сторонами конфликта. Этим занималась Согласительная комиссия.

Для враждующих сторон, в особенности для арабских государств, беженцы сами по себе являлись важным политическим инструментом. Введение новых норм обращения с беженцами резолюцией 11 декабря 1948 г. оказывало дополнительное политическое давление на Израиль. Правительство Израиля рассматривало возвращение беженцев как проникновение «враждебных элементов» на территорию страны, что ставило под вопрос возможность создания «этнического» государства. Арабские государства, в свою очередь, считали, что бескомпромиссная позиция официального Тель-Авива приведет к ослаблению поддержки со стороны стран Запада. Поскольку проблема беженцев регулировалась решениями Генеральной ассамблеи, а не Совета Безопасности, стороны предпочитали выполнять их решения тогда, когда это было им удобно.

По мере стабилизации ситуации и завершения боевых действий вопрос о судьбе беженцев стал приобретать еще большее значение. Раньше других, 29 февраля 1949 г., Израилю удалось заключить перемирие с Египтом. Правительство Израиля подписало перемирие с Ливаном 23 марта 1949 г., а 3 апреля официальный Тель-Авив заключил соглашение с Иорданией, в соответствии с которым признавалось распространение власти Дамаска на западные территории Палестины.

Согласительная комиссия организовала встречу представителей ООН и арабских делегаций, которая проходила с 21 марта по 5 апреля 1949 г. Арабские страны рассматривали проблему беженцев как приоритетную, выступали за немедленное выполнение требований резолюции Генеральной ассамблеи от 11 декабря 1948 г. Помимо этого, они настаивали на том, что правительство Израиля намеренно создаёт ситуацию, при которой успешное выполнения резолюций невозможно и обращали внимание на незащищенность арабов, находящихся на территориях под контролем Израиля [А/838].

На переговорах с премьер-министром Израиля Д. Бен-Гурионом, состоявшихся 7 апреля 1949 г., стала очевидной жёсткая позиция Израиля. Во время переговоров Комиссия обратила внимание на то, что Израиль пренебрегает выполнением принципов, утверждённых резолюцией 11 декабря 1948 г. Бен-Гурион, не давая прямой ответ, отметил, что, согласно этой же резолюции, должно быть обеспечено возвращение беженцев, готовых мирно сосуществовать со своими

соседями. По его мнению, выполнение этого пункта невозможно, пока Израиль находится в состоянии войны, и решение проблемы должно начаться во время мирных переговоров. Уточняя, он сказал, что переселение беженцев на территорию арабских государств решило бы значительную часть проблемы.

Представитель правительства Израиля занял выгодную позицию – действительно, в состоянии войны и внутренней нестабильности у Израиля не было никаких механизмов гарантии мирного сосуществования арабского населения с еврейскими общинами. Данная политика соответствовала интересам израильской стороны, ограничивая возвращение арабского населения на их территории.

Важным шагом в урегулировании конфликта стало подписание перемирия с Сирией 20 июля 1949 г. Полное прекращение боевых действий позволило сторонам начать всестороннее рассмотрение проблемы беженцев. Тем не менее, несмотря на спад международной напряжённости, отношения между Израилем и арабскими государствами оставались очень сложными.

Представители арабских государств и Израиля смогли, наконец, встретиться 13 июля 1949 г. в Лозанне. Рассматривая наиболее важный, по мнению арабских делегатов, аспект арабо-израильских отношений, Комиссия получила несколько компромиссных предложений: представители Израиля заявили, что при присоединении Газы к их государству всё его арабское население, включая беженцев, получит гражданство, а международные организации будут допущены к оказанию помощи пострадавшим; арабские делегаты, в свою очередь, настаивали на немедленной репатриации палестинцев. Выработать общее решение стороны не смогли [А/927: 3-4].

На встрече в Лозанне поднимался и вопрос о защите прав собственности беженцев. Арабские делегаты отправили Согласительной комиссии запрос о необходимости возвращения собственникам апельсиновых рощ, принятия мер, способствующих воссоединению разделённых войной семей, о возвращении доступа к банковским счетам, закрытым правительством Израиля и т. д.

Итак, в 1949 г. проблема беженцев не исчезала из повестки дня ООН. Организация столкнулась с проблемой увязки вопроса о возвращении беженцев и разрешения территориальных разногласий. С одной стороны, арабская делегация считала проблему беженцев приоритетной, стараясь перевести переговоры в соответствующее русло, с другой же стороны, Израиль интересовал, прежде всего, территориальный аспект в урегулировании конфликта.

Заявление представителя Израиля о готовности принять до 100 тыс. беженцев при условии их расселения в специально выделенных для этого зонах, где они не имели бы возможности контактировать с потенциальными противниками их государства, было отвергнуто.

то. Согласительная комиссия и арабские делегаты заявили, что предложение противоречит ранее установленным нормам. Кроме этого, арабская сторона обратила внимание на важность международных гарантий репатриации и прав беженцев. Позже представители Израиля ответили, что видят решение проблемы в переселении беженцев на территорию арабских государств. Они не смогли дать гарантий полной поддержки экономической миссии ООН в регионе и обратили внимание на то, что финансовая и правовая помощь также должна была быть оказана и еврейским беженцам на территории арабских стран.

Стараясь продвинуть процесс переговоров вперёд, Согласительная комиссия выдвинула предложения, касающиеся объединения разделённых войной семей, заблокированных банковских счетов арабов и статуса апельсиновых рощ. В результате военных действий многие апельсиновые рощи перешли под контроль Израиля. Чтобы избежать запустения и уничтожения хозяйств, Комиссия предложила создать смешанные рабочие группы для обсуждения их судьбы. Израиль отверг данное предложение, заявив, что сделает всё возможное для поддержания рощ в хорошем состоянии. В связи с этим арабская сторона возразила, что ответственность за урон, нанесённый рощам, будет полностью лежать на правительстве Израиля. Определённый прогресс был достигнут по вопросу о воссоединении семей. Представители Израиля согласились разрешить реадмиссию законно находящихся на территории их государства жён и малолетних детей арабских кормильцев. По вопросу о заблокированных счетах Израиль был готов пойти на уступки, при условии разблокировки счетов арабскими государствами [A/992].

Переговоры в Лозанне определили круг проблем, связанных с судьбами палестинских беженцев. При посредничестве ООН было принято несколько компромиссных решений по ограниченному числу вопросов. Категорическое нежелание Израиля допустить возвращения палестинцев блокировало решение вопроса по существу. Правительство Израиля видело в палестинцах потенциальную опасность, стремилось избежать выплаты компенсации за ущерб и расходов на расселение беженцев. Организация Объединённых Наций выполняла посредническую функцию в переговорном процессе, но политическое влияние организации на решение вопроса было весьма ограничено.

Роль ООН в конфликте не свелась лишь к переговорам. С конца 1948 г. в регионе работала ЮНИСЕФ, реализовывалась программа ООН по оказанию помощи палестинским беженцам. Программа объединила усилия Международного комитета красного креста, Лиги общества красного креста и Американский комитет Друзей на службе обществу. В течение 1949 г. через эти структуры 21 государство направило на непосредственную помощь палестинским беженцам 25 млн долларов [UN Yearbook 1950: 208]. Взаимодействие с другими агентствами ООН

выстраивалось непросто, и Организации необходимо было иметь точную информацию о масштабе гуманитарного кризиса.

В августе 1949 г. Согласительная комиссия ООН учредила миссию экономического наблюдения для изучения экономического положения стран, испытавших на себе последствия войны, а также для определения размера и оказания материальной помощи. США опасались, что ситуация с беженцами может дестабилизировать ситуацию в регионе. В дипломатических кругах обсуждалась возможность создания «регионального плана Маршалла» для Ближнего Востока [Waldman 2015: 132]. Планирование опиралось на результаты миссии экономического наблюдения. В начале ноября 1949 г. ООН представила Генеральной ассамблее свой первый доклад [A/1106]. В документе указывалось, что около 65% беженцев находилось на территории исторического региона Палестины [Ibid.: 25]. Точное число беженцев осталось неизвестным, но на основе имеющихся сведений экономическая миссия предположила, что их количество не должно превышать 774 тыс. человек [Ibid.:14]. Около 48 тыс. перемещенных лиц находилось в Израиле. Кроме того, из 774 тыс. человек лишь 147 тыс. могли себя обеспечивать самостоятельно, остальные 627 тыс. человек зависели от поддержки со стороны ООН и других организаций [Ibid.: 14]. К этому числу миссия рекомендовала добавить ещё 25 тыс. арабов, которые, несмотря на проживание в своих прежних домах, находились в сложном финансовом положении из-за договоров о перемирии, которые разорвали связь с их землями [Ibid.: 15].

Таким образом, выяснилось, что примерное число беженцев, нуждающихся в постоянной помощи, составляло 652 тыс. человек. Самое большое число беженцев находилось на территории Палестины: 280 тыс. на территории, подконтрольной арабам, 48 тыс. в Израиле. В Газе разместилось 200 тыс. человек, в Ливане насчитывалось 97 тыс., а на границе Сирии – 75 тыс., в Иордании – 70 тыс. беженцев перешло реку Иордан и оказалось в королевстве Иордания, 4 тыс. находились в Багдаде [Ibid.: 25]. При этом резкий наплыв мигрантов в некоторые области отрицательно сказался на уровне жизни проживающих в них людей. Это процессы наблюдались по всей Палестине, в Газе и в западной части королевства Иордания.

В докладе миссии был представлен анализ менталитета беженцев. Его авторы отмечали, что большинство стремилось вернуться на свои земли даже при условии, что они полностью опустошены или изменены до неузнаваемости. Арабские беженцы с недоверием относились к информации о разрушении собственности, считая, что это ложь, призванная предотвратить их возвращение домой. Многие из них знали о резолюции ООН, гарантирующей им возможность обратного переселения, что оказывало сильный психологический эффект, давая надежду о скорейшем возвращении. Из-за этого многие беженцы отказывались рабо-

тать в чужом государстве. Во многих регионах присутствие палестинцев оказывало негативное влияние на местную экономику. В докладе указывались три обстоятельства, затрудняющие процессы реинтеграции на арабских территориях. Во-первых, беженцы были вынуждены уже переместиться, и не хотели обосновываться где-либо; в качестве единственного варианта рассматривали только возвращение домой. Во-вторых, правительства арабских государств не стремились поддерживать переселение больших группы людей, заявляя, что считают необходимым уважать их стремление вернуться на родину. В-третьих, расселение на арабских территориях требовало улучшения инфраструктуры, расширения пригодных для культивации земель.

Исследование миссии экономического наблюдения оказалось очень полезным для планирования дальнейшей деятельности по оказанию помощи. Эти данные в дальнейшем использовались для расчёта финансирования и закупок.

Располагая ценной информацией о беженцах, 8 декабря 1949 г. Генеральная ассамблея ООН приняла резолюцию № 302 (IV) [A/RES/302 (IV). – 1949]. Она знаменовала создание Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). Образование такого подразделения стало необходимым в свете того, что политика Израиля делала возвращение большей части беженцев невозможной [Близняков, Малышев 2007: 92]. БАПОР должна была проводить работы по оказанию помощи палестинским беженцам совместно с международными и местными организациями, ведущими схожую деятельность. На данном этапе важнейшей задачей была разработка программы помощи. Организация работала совместно с Детским фондом ООН, Всемирной организацией здравоохранения и ЮНЕСКО. Агентство приступило к самостоятельной работе 1 мая 1950 г. С этого момента основные усилия будут направлены на интеграцию беженцев в экономику стран, в которых они располагаются, а не на их возвращение домой. Данная организация функционирует и по сей день.

Столкнувшись с острым противоречием между участниками конфликта, ООН не смогла добиться политического решения проблемы беженцев. Генеральный секретарь ООН Т. Ли в своих мемуарах довольно сдержанно пишет, что «на практике возвращение беженцев было невозможно, и большинство из них должны были обосноваться там, где они уже находились» [Lie 1954: 196]. Ориентация на политику возможного позволило выделить значительные ресурсы на оказание помощи и запустить планирование программ действия и развития региона. Судьба палестинских беженцев стала разменной монетой в политике великих держав, предпочитавших выделять помощь на содержание сотен тысяч людей, но не менять хрупкого равновесия в регионе.

Список источников и литературы

- Близняков, Малышев 2007** – Близняков Р. А., Малышев Д. А. Палестинская проблема в международных отношениях (1947–1993). М: Издательство МЦСПИ, 2007.
- A/689/Add.1** – Progress Report of the United Nations Acting Mediator for Palestine, 1948.
- A/838** – United Nations Conciliation Commission for Palestine Second Progress Report, 1949.
- A/927** – United Nations Conciliation Commission for Palestine Third Progress Report, 1949.
- A/992** – United Nations Conciliation Commission for Palestine Fourth Progress Report, 1949.
- A/1106** – First Interim Report of the United Nations Economic Survey Mission for the Middle East, 1949.
- A/RES/302 (IV)** – United Nations General assembly resolution. 1949.
- Lie 1954** – Lie T. In the Cause of Peace. Seven Years within the United Nations. N.Y.: McMillan, 1954.
- Morris 2004** – Morris B., The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited, L.: Cambridge University Press, 2004.
- Waldman 2015** – Waldman S. Anglo-American Diplomacy and the Palestinian Refugee Problem, 1948–1951. L.: Palgrave Macmillan, 2015.
- Yearbook of the UN 1950** – Yearbook of the United Nations, 1948–1949. N.Y., 1950.

References

- A/1106** – First Interim Report of the United Nations Economic Survey Mission for the Middle East, 1949.
- A/689/Add.1** – Progress Report of the United Nations Acting Mediator for Palestine, 1948.
- A/838** – United Nations Conciliation Commission for Palestine Second Progress Report, 1949.
- A/927** – United Nations Conciliation Commission for Palestine Third Progress Report, 1949.
- A/992** – United Nations Conciliation Commission for Palestine Fourth Progress Report, 1949.
- A/RES/302 (IV)** – United Nations General assembly resolution. 1949.
- Bliznjakov Malyshev 2007** – Bliznjakov R. A., Malyshev D. A. Palestinskaja problema v mezhdunarodnyh otnoshenijah (1947–1993). M.: Izdatel'stvo MCS-PI, 2007.
- Lie 1954** – Lie T. In the Cause of Peace. Seven Years within the United Nations. N.Y.: McMillan, 1954.
- Morris 2004** – Morris B. The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited, L.: Cambridge University Press, 2004.
- Waldman 2015** – Waldman S. Anglo-American Diplomacy and the Palestinian Refugee Problem, 1948–1951. L.: Palgrave Macmillan, 2015.
- Yearbook of the UN 1950** – Yearbook of the United Nations, 1948–1949. N.Y., 1950.