

Региональные делегации Международного Комитета Красного Креста

Жан-Люк Блондель

Красный Крест был рожден на поле битвы. Он возник в результате войны — разумеется, не для того, чтобы благоприятствовать ей или оправдывать ее, но для того, чтобы смягчать ее последствия и уменьшать страдания, к которым она приводит. Впоследствии Международному движению Красного Креста и Красного Полумесяца предстояло и в мирное время заняться очень нужной и важной деятельностью, выйдя за рамки своих первоначальных задач. Однако Движение никогда не выпускало из виду свою изначальную цель, и многие национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца продолжают оказывать помощь жертвам вооруженных конфликтов. Что касается Международного Комитета Красного Креста (МККК), основавшего Движение, которое стало сегодня всемирным, то его деятельность значительно расширилась, однако выполнение мандата, который он получил в самом начале своего пути, осталось его приоритетной задачей. Действительно, МККК предпринимает усилия для того, чтобы «в качестве нейтрального учреждения, чья гуманитарная деятельность в основном осуществляется во время международных и любых других вооруженных конфликтов, а также во время внутренних беспорядков и волнений, стараться всегда обеспечивать защиту и помощь жертвам таких событий и их прямых последствий как среди военнослужащих, так и среди гражданского населения»¹.

Всемирный размах

Сейчас никого не удивляет, что МККК предоставляет защиту и помощь жертвам вооруженных конфликтов, а также пропагандирует Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним и занимается распространением знаний о них. Присутствие МККК в странах, находящихся в состоянии мира, может показаться на первый взгляд странным. Однако речь идет о еще одном аспекте той же самой гуманитарной миссии.

В начале 70-х годов в странах, не вовлеченных в вооруженные конфликты, МККК начал создавать так называемые региональные делегации. Сфера деятельности этих делегаций распространялась также на определенное число со-

¹ См. Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, статья 5, пункт 2г.

седних стран, находящихся в сходном положении. В настоящее время из 50 делегаций МККК, существующих в мире, 21 является региональной. Эти делегации распределены по тем географическим зонам, в которых работают делегаты МККК: Африка (Абиджан, Дакар, Лагос, Найроби, Претория, Хараре, Яунде), Северная и Южная Америка (Бразилиа, Буэнос-Айрес, Вашингтон, Гватемала), Азия (Бангкок, Гонконг, Дели, Джакарта, Манила), Восточная Европа / Средняя Азия (Москва, Киев, Ташкент) и Ближний Восток (Кувейт, Тунис).

С самого начала делегации создавались как «аванпосты» в тех регионах, где сложилась неустойчивая ситуация или может возникнуть напряженность, с тем чтобы способствовать, в случае необходимости, деятельности МККК при обострении ситуации. Региональная делегация может также обеспечивать материально-техническую поддержку деятельности МККК в соседней стране, а при определенных обстоятельствах даже проводить конкретные гуманитарные акции в интересах той или иной категории населения в соответствии с мандатом МККК, признанным международным сообществом (посещение заключенных, оказание помощи перемещенным лицам и т. д.).

Сегодня эта функция «раннего предупреждения» приобрела еще большее значение. Дело в том, что региональная делегация, находясь в непосредственной близости к зоне внезапно возникшей напряженности, способна очень быстро выявить возникшие вследствие этого гуманитарные проблемы и своевременно предпринять действия по предоставлению защиты и помощи. Приведем в качестве примера лишь одну географическую зону — Латинскую Америку. Наличие региональных делегаций в Гватемале и Бразилиа дало возможность МККК действовать очень быстро во время восстания в мексиканском штате Чьяпас в январе 1994 г.¹ и пограничного конфликта между Эквадором и Перу в январе 1995 г.

Гуманитарная мобилизация

Кроме того, существует еще одна задача, которая приобрела для региональных делегаций МККК сейчас еще большее значение, чем раньше, — содействовать соблюдению международного гуманитарного права. Подписав Женевские конвенции, государства взяли на себя обязательство, согласно статье 1, общей для всех четырех Конвенций, «при любых обстоятельствах соблюдать и заставлять соблюдать настоящую конвенцию». Говоря проще, если государство, подписавшее Конвенции, оказалось вовлеченным в вооруженный конфликт, оно по меньшей мере обязано эти Конвенции соблюдать. Обязательства государств, не вовлеченных в этот конфликт, возможно, не столь очевидны. Тем не менее эти государства также несут ответственность за выполнение положений международного гуманитарного права всеми сторонами в конфликте.

В призыве начать «гуманитарную мобилизацию», с которым 10 января 1985 г. выступил тогдашний президент МККК Александр Хей, говорится, что

¹ См. Б. Межеван. Между восставшими и правительством. Деятельность МККК в Мексике (январь—август 1994 г.). — МЖКК, № 2, январь—февраль 1995, с. 118–133.

«если правительства тех или иных стран, не участвующих в конфликте, могут оказать позитивное влияние на правительство той страны, которая нарушает право войны, однако воздерживаются от использования своего влияния, на них также ложится ответственность за совершенные нарушения. Эти правительства, не реагируя тогда, когда они могли бы это сделать, способствуют процессу, способному превратить их в следующую жертву подобных нарушений, соучастниками которых они будут из-за своего бездействия, совершая таким образом преступное неоказание помощи»¹. Таким образом, выражение «заставлять соблюдать» из 1 статьи Конвенции столь же важно, как и глагол «соблюдать»; каждый из этих двух терминов по-своему налагает на все государства-участники определенные обязательства².

Именно в связи с этим МККК предложил Швейцарской конфедерации созвать в 1993 г. Международную конференцию по защите жертв войны. В Заключительной декларации, принятой на этой конференции, также подтверждается, что все государства обязаны соблюдать и заставлять соблюдать международное гуманитарное право³.

Региональные делегации МККК сыграли большую роль в обеспечении поддержки конференции, на которой было представлено большое число государств. XXVI Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, состоявшаяся в декабре 1995 г., одобрила выводы и рекомендации, подготовленные Межправительственной группой экспертов, по выполнению решений, принятых на конференции 1993 г.⁴

Существование региональных делегаций, которые способствуют диалогу, постоянно поддерживаемому МККК с государствами, соответствует универсальному характеру мандата МККК, а также универсальному характеру международных документов, касающихся защиты жертв вооруженных конфликтов⁵. Для решения задач, выполнение которых возложено на МККК в соответствии с положениями международного гуманитарного права и Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, МККК нуждается в поддержке — конечно, поддержке финансовой, но также и дипломатической — со стороны всего международного сообщества. Таким образом, региональные делегаты должны найти возможности заручиться подобной поддержкой, а также предоставлять правительствам информацию, необходимую для того, чтобы укрепить их готовность сотрудничать.

¹ Appel du CICR pour une mobilisation humanitaire. — RI CR, № 751, janvier—février 1985, pp. 29–33.

² См. также: *U. Palwankar*. Mesures auxquelles peuvent recourir les États pour remplir leur obligation de faire respecter le droit international humanitaire. — RICR, № 805, janvier—février 1994, pp. 11–27.

³ Заключительная декларация Международной конференции по защите жертв войны (Женева, 30 августа—1 сентября 1993 г.). — МЖКК, № 8, январь—февраль 1996, с. 79–82. См. также Рекомендации Межправительственной группы экспертов по этому вопросу, там же, с. 83–87.

⁴ XXVI Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, Резолюция 1. — МЖКК, № 8, январь—февраль 1996, с. 58–60.

⁵ На 31 декабря 1995 г. 186 государств были участниками Женевских конвенций 1949 г.; кроме того, 143 государства ратифицировали Дополнительный протокол I и 134 — Дополнительный протокол II.

Делегаты МККК устанавливают контакты не только на двусторонней основе, хотя это и является основным в том, что можно было бы назвать «гуманитарная дипломатия». Делегация МККК может также предпринимать определенные шаги в отношении международных организаций — как всемирных, так и региональных. Кроме того, следует отметить, что более активно идет обмен мнениями между МККК и ООН. Причем в настоящее время ООН присутствует в новых для себя регионах, а также в тех местах, где в течение долгого времени ее деятельность осуществлялась в ограниченных масштабах. Тем не менее вооруженные силы, которыми располагает ООН для операций по поддержанию мира и которые направлены странами, находящимися в состоянии мира, оказываются — в силу обстоятельств или в соответствии с мандатом ООН — в зонах напряженности и даже в районах боевых действий. Участвуют ли эти войска лишь в операции по поддержанию мира или они вынуждены предпринимать действия, хотя бы и в ограниченной степени, принудительного характера для установления мира, они должны знать и применять некоторые или все гуманитарные нормы, предусмотренные Женевскими конвенциями, а при необходимости — нормы, предусмотренные Дополнительными протоколами.

Если эти контингенты в ходе их военной подготовки на национальном уровне не прошли специального обучения в области международного гуманитарного права, то им придется наверстывать упущенное до того, как отправиться на выполнение операции, или прямо на месте ее проведения. Нередко региональные делегации МККК вносят свой вклад в выполнение этой задачи, участвуя в подготовке подразделений, предоставляемых различными странами в распоряжение ООН.

Имплементация международного гуманитарного права

Очевидно, что именно во время вооруженного конфликта существует самая настоятельная необходимость соблюдать международное гуманитарное право. Однако Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним содержат целый ряд положений, которые необходимо применять и в мирное время. Поэтому государства-участники должны принимать на национальном уровне ряд мер по выполнению положений этого права, мер, способных обеспечить эффективность его соблюдения в полном объеме¹. И здесь региональные делегаты МККК могут оказать правительствам ценную помощь в проведении правовой и административной работы, которую необходимо сделать для того, чтобы правительства выполнили свои обязательства по международному праву. Это помощь дополняет деятельность Консультативной службы, факт создания которой был подтвержден МККК на XXVI Международной конференции².

¹ Подборку материалов, посвященных выполнению положений международного гуманитарного права, см. RICR, № 788, mars—avril 1991; F. Kalshoven et Y. Sandoz. *Implementation of International Humanitarian Law. Mise en oeuvre du droit international humanitaire*. Nijhoff, Dordrecht, 1989; M. Bothe (ed.) *National Implementation of International Humanitarian Law*. Nijhoff, Dordrecht, 1990.

² XXVI Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца — Международное гуманитарное право: от права к действию. Доклад (МККК) о выполнении решений Международной конференции по защите жертв войны. — МЖКК, № 9, март—апрель 1996, с. 195–228.

Разумеется, ряд норм международного гуманитарного права должен соблюдаться на уровне отдельного государства без принятия национальных законодательных актов в этой области (*self-executing rules*). Что же касается других норм, то правительства (или парламент, в зависимости от страны) должны осуществлять специальные меры, направленные на пропаганду и применение на национальном уровне определенных норм и требований этого права. В качестве примера упомянем правовые положения, направленные против неправильного использования отличительных знаков — красного креста и красного полумесяца, уголовные санкции в случае нарушений международного гуманитарного права, а также правовое обучение и распространение знаний о МГП.

Распространение знаний о международном гуманитарном праве и предупреждение нарушений его положений

Распространение знаний о Женевских конвенциях и Дополнительных протоколах к ним, а также их соблюдение является в первую очередь обязанностью правительства. В этом отношении МККК и национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца играют лишь вспомогательную (но не второстепенную!) роль и оказывают поддержку правительствам.

Следует особо подчеркнуть значение, которое имеет работа по распространению знаний, в частности, в целях предупреждения нарушений правовых норм. Конечно, недостаток знаний является далеко не единственной причиной, вызывающей нарушения. Однако для гуманитарного права, лишенного к тому же общих механизмов пресечения нарушений, широкое распространение знаний о нем всегда было одной из самых эффективных «стратегий» для обеспечения соблюдения этого права. Вот почему МККК и вместе с ним все Движение придают столь большое значение распространению знаний и постоянно направляют для работы на местах специально подготовленных делегатов¹.

Распространение знаний и информации является одним из главных видов деятельности региональных делегаций МККК. Поэтому эти делегации стараются проводить обучение в области международного гуманитарного права в различных кругах, в частности в вооруженных силах и службах правопорядка, среди дипломатов и высокопоставленных государственных служащих, в университетах и, естественно, среди сотрудников национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

Сотрудничество с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца

В соответствии с Уставом Движения и как показывает повседневная практика, МККК тесно сотрудничает с национальными обществами, и их сотрудничество может принимать различные формы. В ходе вооруженных конфлик-

¹ См., в частности, «Распространение знаний о международном гуманитарном праве. Руководство на 90-е годы» в сборнике «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 231–235.

тов МККК стремится как можно в большей степени привлечь национальные общества к своей деятельности во всех сферах, которые не требуют вмешательства независимой и исключительно нейтральной организации. В мирное время перед МККК стоит более ограниченная задача, ведь ответственность за проведение в жизнь принципов и идеалов Движения ложится в первую очередь на национальные общества, а за оказание поддержки национальным обществам в их развитии отвечает Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Однако МККК не остается здесь сторонним наблюдателем и именно через свои региональные делегации в сотрудничестве с национальными обществами осуществляет различные виды деятельности, предусматриваемые его мандатом. В одном из документов, который сначала предназначался для внутреннего пользования, а затем был опубликован, МККК изложил основные принципы своего сотрудничества с национальными обществами¹. В мирное время основными областями сотрудничества являются следующие:

- распространение знаний об основных принципах международного гуманитарного права;
- оказание юридической помощи в области имплементации гуманитарного права и обеспечения соблюдения Устава Движения (эмблема, пересмотр уставов национальных обществ);
- деятельность по восстановлению семейных связей: розыск лиц, пропавших без вести, передача посланий Красного Креста и т. д.

МККК может также оказывать помощь в сфере подготовки национальных обществ к работе, которая должна выполняться в случае конфликта. В этой области МККК может:

- осуществлять подготовку вспомогательного медперсонала и спасателей;
- разъяснять принципы и критерии, используемые им в своей работе в ходе операций по оказанию помощи.

Всегда, когда это возможно, МККК вместе с Международной Федерацией содействует расширению оперативных возможностей национальных обществ. Речь идет об одном из постоянных видов деятельности региональных делегаций, направленном на укрепление сплоченности и солидарности внутри Движения.

Обеспечение большего уважения к гуманитарному праву и гуманитарной деятельности

Некоторые полагают, что в настоящее время появляются признаки периода упадка с исторической точки зрения, и высказывают тревогу по поводу того, что можно было бы назвать утратой ценностей. Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца не занимается разработкой философии истории и держится в стороне от подобных рассуждений. Но его долг — сделать все

¹ «Contribution du CICR au développement des Sociétés nationales», texte publié dans «Développement — Rôle de la Ligue, des Sociétés nationales et du Comité international». — Rapport pour la 26^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève 1991.

возможное для того, чтобы не наступил этот период упадка. Таким образом, Красный Крест играет в обществе общезначимую роль, которую мы могли бы назвать образовательной и которая, наряду с другими, служит делу сохранения и укрепления духа гуманности, солидарности и мира. Распространение знаний о принципах и идеалах Движения, что составляет одну из задач региональной, равно как и всякой другой делегации МККК, может сыграть в этом деле значительную роль.

Приходится действительно сожалеть, что гуманитарное право очень часто игнорируется и нарушается, а деятельность МККК во время боевых действий, которые часто становятся исключительно жестокими, наталкивается на большие трудности. Вследствие этого некоторые склонны не только поддаваться отчаянию по поводу существования подобных ситуаций, но и ставить под вопрос действенность гуманитарного права. Однако это означает ставить на одну доску преступника и его жертву. Идея Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца заключается совсем в другом: оно ни при каких обстоятельствах не теряет веры ни в человека, ни в человечество. Именно эту идею солидарности, готовность помочь жертвам насилия, защитить их, предотвратить страдания несут региональные делегации Международного Комитета Красного Креста миру.

Жан-Люк Блондель — делегат МККК с 1982 г. В настоящее время является региональным делегатом в Буэнос-Айресе. С июля 1996 г. займет пост руководителя Отдела принципов и связи с Движением в штаб-квартире МККК.
